

**EUROPA –
POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA
OU POTÊNCIA CIVIL?**

**- o contributo do processo europeu para a
“governança” global**

José Manuel de Barros Pereira da Costa

Tese de Doutoramento em Relações Internacionais

Maio, 2011

EUROPA –
POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA
OU POTÊNCIA CIVIL?

- o contributo do processo europeu para a
“governança” global

José Manuel de Barros Pereira da Costa

Tese de Doutoramento em Relações Internacionais

Orientador: Professor António Horta Fernandes

Maio 2011

Apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Declaro que esta Tese de Doutoramento é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

José Manuel de Barros Pereira da Costa

Lisboa, 30 de Maio de 2011

Declaro que esta Tese de Doutoramento se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a designar.

O orientador,

António Horta Fernandes

Lisboa, 30 de Maio de 2011

Aos meus filhos, Ana, Teresa e João

e

à memória dos meus Pais

Nasci em Março de 1945, dois meses antes da capitulação da Alemanha, a que se seguiu a do Japão, em Agosto do mesmo ano. Não é de estranhar pois que as primeiras imagens de que me recorde das revistas que folheava, ainda antes de aprender a ler, sejam da Segunda Guerra Mundial. Imagens a preto e branco, de batalhas entre navios de guerra e aviões de combate, em pleno oceano.

Mais tarde, impressionaram-me os relatos sobre a Guerra Civil de Espanha, que de certo modo me dizia respeito por ter tido um avô originário da Galiza, que, contudo, não cheguei a conhecer. Mas quando saí de Portugal pela primeira vez, com 16 anos de idade, (na altura, os portugueses viajavam pouco), visitei familiares em Madrid que me levaram a conhecer alguns locais da Cidade Universitária, onde se deram as mais renhidas batalhas da primeira grande investida das tropas de Franco contra a então ainda capital do governo da República Espanhola, em Novembro de 1936. No que foi um dos mais importantes acontecimentos do século xx, qualquer que seja o prisma em que é analisado, político, militar ou ideológico.

No entanto, a origem de uma mais consistente consciência política advém de ter vivido a crise académica de 1962, em Portugal, como estudante liceal, num momento em que estava a começar a guerra no Ultramar português. Guerra essa que me levaria até Moçambique e à Cidade da Beira, como oficial miliciano, onde passei cerca de dois anos, entre 1968 e 1970. Período que aproveitei para colaborar num dos dois quotidianos da cidade, o “Notícias da Beira”, como redactor do Serviço do Estrangeiro, (como então se dizia), depois de dois ou três meses de estágio. Foi aí que comecei a seguir diariamente a política internacional e a escrever sobre ela, descobrindo um mundo novo e vastíssimo. Mesmo sem qualquer formação teórica, aventurei-me a comentar factos como a Revolução Cultural Chinesa, que tinha começado havia pouco e provocou uma clivagem ainda maior com a União Soviética, que se concretizou no ano de 1969 em confrontos militares, numa das fronteiras entre os dois países, com dezenas de mortos. Antes, redigira um comentário à invasão da Checoslováquia, em Agosto de 1968, pelas tropas do Pacto de Varsóvia, com o título “Pravda Vitesi”, a verdade triunfará, slogan muito utilizado pelos defensores da chamada “Primavera de Praga”.

Terminado o serviço militar, de um pouco mais de quatro anos, não enveredei pela carreira jornalística, mas sim por uma actividade profissional em duas grandes empresas da indústria automóvel, uma americana, a outra francesa, que me deu um conhecimento muito importante sobre as actividades económica e comercial, ao nível das grandes como das pequenas empresas.

Vivi o 25 de Abril de 1974 com 29 anos de idade, marco fundamental para duas gerações de portugueses. A dos mais velhos, que tinham dado o melhor das suas vidas na luta contra a ditadura, e a minha, que, tendo sofrido a guerra, recebeu o momento da libertação não só como um despertar para a liberdade, até aí desconhecida, mas também com a esperança de construir um Portugal melhor.

Por fim, ao chegar a Bruxelas em Janeiro de 1989, para integrar a Comissão Europeia, não tinha a mínima ideia do que iria acontecer em seguida, na Europa e no mundo, muito do qual é objecto do estudo que se segue. Em 1990, ao entrar no curso de

Ciências Políticas e Relações Internacionais da Universidade Livre de Bruxelas, começou verdadeiramente a minha formação teórica nestas matérias, impelido por uma vontade de tentar compreender o que se estava a passar. O que era difícil para todos, incluindo os próprios professores, obrigados a improvisar novos temas e a pôr de lado matérias que eram dadas em anos anteriores. Mesmo assim, tive a sorte de poder ainda frequentar uma disciplina intitulada “Regimes Políticos dos Países Socialistas”, que me ajudou a conhecer com alguma profundidade a história da União Soviética, que naquele momento era o centro das atenções.

Paralelamente, o meu trabalho na Direcção-Geral da Energia da Comissão Europeia passou a fazer-se numa *Task-Force* criada para tratar das matérias relacionadas com a segurança das instalações nucleares da URSS e de alguns países da Europa de Leste, que punham em perigo a segurança de toda a Europa, como se tinha visto depois dos acontecimentos de Chernobyl, em 1986.

Em 1994, decidi fazer um mestrado em Política Internacional, também na Universidade Livre de Bruxelas, que culminou com uma tese sobre o processo de democratização em Moçambique, depois da independência. O que fez com que mantivesse, a partir daí, um interesse permanente pelos problemas dos países em desenvolvimento, que estão intrinsecamente ligados aos dos países desenvolvidos, como se poderá facilmente verificar pela leitura das II e III Partes da minha tese.

Depois de regressar a Portugal em finais de 2002, dei um curso sobre Cooperação e Desenvolvimento durante quatro anos e, não sentindo necessidade, a princípio, de prosseguir os meus estudos universitários, acabei por me lançar afinal nesta tarefa difícil e prolongada, a partir de 2006, que me retirou qualquer possibilidade de me entregar a outras actividades que também me entusiasmassem, como a arte em geral e a literatura, em particular. Como explico no início do capítulo “Europa Potência Civil”, foi o tomar conhecimento da obra com o mesmo nome, publicada em 2004 pelo professor Mario Telò, então Presidente do Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas, que me levou a iniciar este percurso, que agora termino. Pois que, num momento que senti muito grave e perigoso da política internacional contemporânea, pareceu-me que este estudo, muito raramente efectuado sob este prisma, tanto em Portugal como no estrangeiro, poderia contribuir de alguma maneira para chamar a atenção dos perigos incorridos por uma actuação impensada e fora de todos os parâmetros do Direito Internacional por parte da administração de George W. Bush, durante uma boa parte dos oito anos do seu mandato.

Resta-me agradecer, em primeiro lugar, à Fundação para a Ciência e Tecnologia, que me apoiou nesta tarefa com uma bolsa de estudo, entre 2006 e 2010, possibilitando-me uma estadia, durante o ano de 2008, como Investigador Visitante, no Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas, e também a participação em alguns eventos na Universidade da Sorbonne, em Paris, durante esse período, assim como a comparência em vários congressos em quatro países da América Latina, onde pude dar a conhecer, a especialistas de grande qualidade, os resultados que ia obtendo com o meu trabalho.

Como se tratou de um estudo realizado em duas universidades distintas, a Universidade Nova de Lisboa e a Universidade Livre de Bruxelas, sou credor da atenção, aconselhamento e inspiração do professor Mario Telò, em Bruxelas, que me possibilitou trabalhar na sua instituição, o Instituto de Estudos Europeus, precisamente no período que mais me interessava, e me permitiu estar em contacto com o que se passava, ao mesmo tempo, nas instituições europeias, a que tenho livre acesso como antigo

funcionário, assim como participar nas actividades diárias dos inúmeros *think-tanks*, sediados naquela cidade.

Tive assim oportunidade de tomar parte em dezenas de seminários, conferências e colóquios sobre quase todos os temas de que se ocupam as Relações Internacionais e de dialogar pessoalmente com figuras tão marcantes como John Ikenberry, Immanuel Wallerstein, Paul Taylor, Louise Fawcett, Björn Hettne, André Sapir, Amitav Acharya, Richard Higgott, Jean-Victor Louis, Nico Schrijver, Song Xinning, Frederik Söderbaum, Mario Telò, Eric Remacle, Jean-Marc Ferry, Luk Van Langenhove, George Soros e Jean-Claude Juncker.

Last, but not least, resta-me agradecer ao meu orientador de tese, professor Horta Fernandes, da Universidade Nova de Lisboa, toda a atenção, aconselhamento e crítica que me forneceu, durante os últimos cinco anos, na elaboração do meu trabalho, não poupando esforços para que os objectivos a que me propus fossem atingidos.

A todos, bem hajam.

Março de 2011

José Pereira da Costa

Resumo

Esta dissertação analisa duas das componentes que existem na construção europeia na actualidade, a de uma Europa Potência Civil e a de uma Política Europeia de Segurança e Defesa. Descreve-se as mudanças que resultaram do projecto europeu se ter projectado a uma escala continental, com a integração dos países da Europa de Leste, depois da guerra-fria. Desenvolve-se o percurso da Comunidade Europeia até à implementação no terreno da PESD. Compara-se a tradição multilateral existente na política norte-americana com os oito anos de unilateralismo da administração de George W. Bush. Por fim, desenvolve-se o conceito de Europa Potência Civil e a sua contribuição para a “governança” global.

palavras-chave: Europa Potência Civil, Política Europeia de Segurança e Defesa, multilateralismo, “governança” global

Abstract

The aim of this PhD research is the analysis of the two components in the current european political developments: the Civilian Power Europe and the European Security and Defence Policy. We take into account the changes in the european identities with the integration of the east european countries, after the end of the cold war and the implementation of the ESDP on the ground. A comparison between the tradition of the american multilateralism and the unilateralism of the George W. Bush presidency is made, before the analysis of the Civilian Power Europe concept and its contribution to the global governance.

keywords: Civilian Power Europe, European Security and Defense Policy, multilateralism, global governance

Índice

Introdução Geral

1) Apresentação e enquadramento histórico	1
2) Plano da obra	19
3) As teorias das Relações Internacionais	20

I Parte – A Política Externa e de Segurança Comum e a Política Europeia de Segurança e Defesa

Introdução	44
------------	----

Capítulo I

I. 1. Os antecedentes da PESC e da PESD	53
I. 2. Os desenvolvimentos na década de 1980	60
I. 3. O caso especial do Eurocorps	62
I. 4. Principais disposições do Tratado de Lisboa	64
I. 5. A importância da Estratégia de Segurança Europeia	68
I. 6. Um documento da Agência Europeia de Defesa	73
I. 7. Novos avanços com a presidência francesa	75
I. 8. A implementação da PESD	77
Conclusão	84

II Parte – O mundo pós-guerra-fria entre duas escolhas: multilateralismo ou império americano?

Introdução	91
------------	----

Capítulo II

II. 1. Os primórdios do multilateralismo	94
--	----

II. 2. “Multilateralism Matters”	95
II. 3. Os desígnios de Franklim Delano Roosevelt	99
II. 4. O multilateralismo no sector securitário	104
II. 5. O agravamento das relações EUA-URSS	106
II. 6. As implicações da Guerra da Coreia	109
II. 7. As presidências de Eisenhower	110
II. 8. A acção de John Kennedy	114
II. 9. A posição da Escola Francesa	116
Capítulo III	
III. 1. O conceito de império americano	120
III. 2 A importância da Guerra do Vietname	125
III. 3. O ponto de vista de Pierre Hassner	128
III. 4. Imperial ou apenas potência hegemónica?	132
III. 5. As previsões de Paul Kennedy	135
III. 6. <i>The Decline of American Power</i>	137
III. 7. O projecto falhado dos neoconservadores	146
Capítulo IV	
IV. 1. A crise financeira internacional e as mudanças geopolíticas	151
IV. 2. Alguns pontos de vista sobre a crise	153
IV. 3. A falência da GENERAL MOTORS	159
IV. 4. A “queda da América”	163
IV. 5. O relatório do <i>National Intelligence Council</i>	166
IV. 6. A nova administração americana	170

Capítulo V	
V. 1. As mudanças na China e a relação com a América	179
V. 2. Mudança de poder para a Ásia?	184
V. 3. A contribuição de Kishore Mahbubani	186
V. 4. A “derrota” do Ocidente	188
Capítulo VI	
VI. 1. O Grupo do G20	191
VI. 2. Os BRICS	196
Conclusão	199
III Parte – A Europa Potência Civil e a “governança” global	
Introdução	202
Capítulo VII	
VII. 1. O construtivismo	207
Capítulo VIII	
VIII.1. O cosmopolitismo	217
VIII.2. Ulrich Beck e a Europa Cosmopolita	227
VIII.3. O cosmopolitismo de Jean-Marc Ferry	237
Capítulo IX	
IX. 1. A importância actual do neo-regionalismo	245
Capítulo X	
X. 1. Algumas considerações sobre o papel das Nações Unidas	251
X. 2. Um estudo de John E. Trent	258

X. 3. Um discurso do Presidente da Assembleia Geral	262
Capítulo XI	
XI. 1. A Europa Potência Civil	264
XI. 2. Um texto de Hedly Bull	270
XI. 3. A previsão de François Duchêne	272
XI. 4. <i>L'Europa Potenza Civile</i>	275
XI. 5. A influência na “governança” global, segundo <i>l'Europa Potenza Civile</i>	280
XI. 6. Outros contributos para o conceito de Europa Potência Civil	283
XI. 7. <i>Europe Puissance Tranquille?</i>	287
Capítulo XII	
XII. 1. A influência da Europa na “governança” global	290
XII. 2. Um novo estudo de Mário Telò sobre a “governança” global	293
XII. 3. O Serviço Europeu para a Acção Externa	300
XII. 4. Para uma melhor “governança” global, segundo Pascal Lamy	302
XII. 5. Democracia Global e Governo Mundial – dois pontos de vista	304
Capítulo XIII	
XIII. 1. Um futuro europeu para a Turquia?	309
Conclusão	313
Conclusões Finais	316
Bibliografia	324
Anexos	336

Europa -
Política Comum de Segurança e Defesa
ou Potência Civil?

- o contributo do processo europeu para a “governança” global

“A história do Estado nacional alemão chega ao seu fim. O que, em termos de grande nação, podemos oferecer é a tomada de consciência da situação mundial, a saber, que a ideia de Estado nacional é hoje a infelicidade da Europa e de todos os continentes”.

Karl Jaspers, *Freiheit und Wiedervereinigung*,¹ Munique, 1960

in Jürgen Habermas, *Ecrits Politiques*, 1990

Introdução Geral

1) Apresentação e enquadramento histórico

Quais as perspectivas de saída para o dilema em que a Europa se encontra actualmente na sua política externa, entre desenvolver uma Política Comum de Segurança e Defesa, no âmbito da PESC, Política Externa e de Segurança Comum, como é referido nos tratados, ou aprofundar o seu papel de Potência Civil, influenciando por meios pacíficos a política mundial, reforçando o multilateralismo, através de um sistema de relações inter-regionais, que desde há algum tempo vem aperfeiçoando, contribuindo com o seu exemplo de integração e processos de decisão para a “governança” global, dando prioridade a temas como as alterações climáticas, o apoio ao desenvolvimento e os direitos humanos?

¹ Em português: *liberdade e reconciliação*.

O termo “governança”, tradução da palavra inglesa *governance*, introduzida por James Rosenau na sua obra “Governance without Government”, de 1992, que analisaremos em detalhe mais à frente, define uma tendência da política internacional nos últimos 20 anos, em que os problemas resultantes da globalização passaram a ser tratados também por entidades distintas dos governos. “Governança” distingue-se de governo e governação e ocupa o espaço deixado em aberto pela ausência de uma autoridade central na política internacional.

No que respeita à Europa, a sua identidade modificou-se desde o fim da guerra-fria, passando de um simples aliado dos Estados Unidos da América na luta contra a União Soviética, pela supremacia mundial, a uma entidade política e economicamente autónoma. O processo resultante da transformação do Mercado Comum, das primeiras décadas, em Mercado Interno Europeu (a partir de 1993), tornou-a numa grande potência económica mundial. Poder económico significa capacidade de influência na política mundial. A Europa abriu-se ao mundo e o mundo abriu-se à Europa porque deixou de estar dividido entre dois blocos que se opunham. As organizações regionais e inter-regionais, muitas delas concretizando o que já era apontado na Carta das Nações Unidas de 1945,² expandiram-se durante a década de 1990, agregando países e regiões que procuram objectivos económicos e políticos comuns, reduzindo assim o nacionalismo e a dispersão. O êxito da Europa nesse campo serviu de exemplo, mas não só. Ela própria participa activamente neste movimento regionalista e inter-regionalista, (quando se trata de relações de cooperação entre organizações de continentes diferentes), como é o caso da ASEM, Asia-Europe Meeting, criada em 1996, que reúne periodicamente 38 países dos dois continentes, estabelecendo um diálogo político, cooperação económica e cultural. Em 2006, em Helsínquia, aquando da presidência finlandesa, foi aprovada também a participação da Índia, Paquistão e Mongólia. Outras organizações criadas durante a guerra-fria, como a ASEAN, Association of Southeast Asian Nations, em 1967, puderam na década de 1990 receber países que se encontravam do lado comunista como o Vietname, o Laos e o Camboja. A CSCE, Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa, fundada em 1975, com os Acordos de Helsínquia, reúne actualmente 56 países oriundos de três continentes e passou a designar-se por OSCE, Organização para a Segurança e a Cooperação Europeia. A nova União Africana, que no ano 2000 sucedeu à OUA, inspirou-se na União Europeia e recebe desta ajuda financeira e institucional. A própria Mercosul, criada em 1991 e

² Capítulo VIII, arts. 52 a 54.

institucionalizada em 1994, tem objectivos confessadamente semelhantes aos da União Europeia. Esta última é o maior contribuinte mundial no apoio aos países em desenvolvimento, com mais de 50 % da ajuda total. Em África, pelo menos desde os anos 1970, é o principal doador de fundos para o desenvolvimento, com um programa de cooperação organizado com os chamados países ACP, África, Caraíbas e Pacífico, no âmbito dos acordos de Lomé, reformulados em Cotunu, no ano 2000. É de longe a potência com mais influência neste continente, pese embora a crescente presença da China. No Médio-Oriente, zona central de conflitos por resolver, foi a Comissão Europeia que ajudou a criar política e financeiramente a Alta Autoridade Palestiniana que, apesar de todas as vicissitudes, continua a ser o embrião de um possível Estado independente, o que trouxe algumas perspectivas de solução para o confronto mais geral entre árabes e israelitas, resultante da criação do Estado de Israel em 1948.

Mas a Europa não granjeou um grande poderio militar enquanto potência mundial. Ainda antes do fim da guerra-fria, em 1988, Paul Kennedy, no seu monumental “The Rise and the Fall of the Great Powers”,³ chamou a atenção para as semelhanças entre a então Comunidade Económica Europeia e a Confederação Germânica de meados do século XIX, que atingiu um enorme poderio económico, mercê de um sistema de redução das barreiras alfandegárias, que atraiu também os Estados independentes do sul da Alemanha, tradicionalmente receosos da hegemonia prussiana. Esta potência económica iria tornar-se no primeiro império alemão, tendo ao seu serviço o grande poder militar da Prússia. O que caracterizaria as grandes potências seria assim, além da procura da riqueza, a obtenção de um poder bélico importante.

Desde, o fim da guerra-fria que este tema da ausência de um poderio militar europeu é tratado nas instâncias comunitárias e várias tentativas de reformulação foram apresentadas, como a da transformação da praticamente inexistente UEO, União da Europa Ocidental, num pilar europeu da NATO. Entretanto, em 1992, o Tratado de Maastricht institucionalizaria, na sua segunda parte, uma nova Política Externa e de Segurança Comum, capaz de desenvolver mais tarde uma Política Europeia de Segurança e Defesa.⁴ As guerras da Jugoslávia, durante a década de 1990 do século passado, iriam mostrar a fragilidade da Europa neste campo, incapaz de encetar

³ KENNEDY, Paul, *The Rise and the Fall of the Great Powers*, Fontana Press, London, 1988, pgs. 608 a 609.

⁴ Foi só a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009, que esta política passou a designar-se por Política Comum de Segurança e Defesa, PCSD. Até aí, designava-se apenas por PESD. Por essa razão, iremos utilizar a maioria das vezes esta última designação.

qualquer acção militar relevante nas hostilidades que se desenrolaram às suas portas. Também nos meses que antecederam o desencadear da segunda guerra do Iraque, em Março de 2003, a coordenação da política externa europeia, a uma só voz, como mandam os tratados, simplesmente não existiu. Acresce que, depois da aprovação do Tratado Constitucional pelos governos dos Estados membros em 2004 e do resultado negativo dos referendos em França e na Holanda, em Maio e Junho de 2005, a crise se tornou não apenas a da ausência de uma política externa comum mas do conjunto das instituições. O Tratado de Lisboa, aprovado em Dezembro de 2007, parecia um sucedâneo capaz de pôr em marcha os instrumentos susceptíveis de permitir o funcionamento da Europa em pé de igualdade com os mais importantes actores da política internacional. O referendo negativo na Irlanda, em Junho de 2008, veio pôr tudo em questão novamente. Crise decisiva porque desencadeada no momento histórico do alargamento aos dez novos países da Europa de Leste e do Mediterrâneo, em Maio de 2004, e à Roménia e Bulgária em Janeiro de 2007, quando precisamente, pela primeira vez, a União funciona à escala continental. Por fim, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em Dezembro de 2009, depois do segundo referendo na Irlanda, em Outubro do mesmo ano, veio pôr fim a esta longa querela institucional.

Dir-se-ia que os quase vinte anos de desenvolvimentos políticos, desde a emancipação dos países europeus que viviam na órbita da ex-União Soviética, não chegaram para uma integração sem sobressaltos. As divergências sobre a intervenção dos Estados Unidos no Iraque foram o primeiro sinal de crise nesta nova Europa a vinte e sete. No entanto, apesar desta situação, dos países ainda não aderentes, na Europa do Sudeste, nenhum se manifesta contrário à adesão. E a própria Turquia, cuja possível entrada é motivo de controvérsia, mantém-se firme às portas da União. Fora da Europa, as novas grandes potências mundiais, que já estão a marcar o século XXI, como a China, a Índia e o Brasil, encaram a União, *à tort ou à raison*, como um contra-poder à hegemonia mundial dos Estados Unidos da América, construída depois do fim da guerra-fria, tratando-se embora, para elas, do mesmo conjunto denominado Ocidente.

Um ponto de vista americano e uma possível competição EUA/UE

Nos próprios Estados Unidos da América, a União Europeia é vista nalguns meios como uma potência económica e politicamente rival, desde que, logo após o fim da guerra-

fria, se modificou a identidade europeia, com a aprovação do Tratado de Maastricht em 1992, que estaria na base do relançamento do Euro, da Política Externa e de Segurança Comum e do reforço da cooperação nos assuntos internos entre os Estados; ao mesmo tempo que se terminava a implementação efectiva, a partir de 1993, do Mercado Interno Europeu, resultante de um trabalho de harmonização da legislação, com o Acto Único Europeu, lançado por Jacques Delors, em 1987, pouco depois da sua chegada a Bruxelas para chefiar a Comissão Europeia. Um exemplo desta competição é o caso do fornecimento de 179 aviões-tanques para a Força Aérea americana, no valor de 35 mil milhões de dólares, num concurso que foi ganho pela AIRBUS, em 2008, aliada a uma empresa do Alabama, depois de ter sido anulado em 2003 por irregularidades detectadas entre a Força Aérea e a BOEING. Anulado de novo, no final da presidência de George W. Bush, e reaberto mais tarde para dar uma nova oportunidade à Boeing, acabou por ser ganho por esta companhia recentemente, depois de enormes pressões de vários congressistas americanos e apesar da AIRBUS/EADS, European Aeronautic Defence and Space, se ter prontificado a criar cerca de 50.000 postos de trabalho no Alabama, um dos Estados mais carenciados do sul dos Estados Unidos.⁵

Há algum tempo, *The New York Review of Books*⁶ divulgava um artigo do recentemente falecido historiador Tony Judt sobre dois livros, cujos autores, americanos, vão muito além do tratamento desta questão como um possível conflito de interesses entre os dois blocos, fazendo antes a apologia da União Europeia. São eles “The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy”, de Thomas R. Reid, e “The European Dream: How Europe’s Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream”, de Jeremy Rifkin. Em ambos os livros faz-se uma análise comparativa das virtudes e dos pontos negativos da vida, nos seus mais diversos aspectos e numa perspectiva de futuro, na Europa e na América. E o veredicto parece ser a favor dos europeus.

No final do seu livro, Jeremy Rifkin, depois de encontrar no sonho americano uma “pulsão de morte”, devido à sua procura voraz de consumo que destrói os recursos naturais e criou a maior máquina militar da história para atingir os seus objectivos egoístas, apelida essa civilização de mortífera e diz que consumo e morte estão

⁵ THE WASHINGTON POST, 25/2/2011. Para este jornal, a empresa europeia oferecia aparelhos de reabastecimento com maior capacidade, mas ligeiramente mais caros. Segundo o *Le Monde* de 7/3/2011, a AIRBUS/EADS anunciou, em 4 de Março, que não interporá recurso.

⁶ Volume 52, Nº 2, 10 de Fevereiro de 2005.

indissoluvelmente ligados.⁷ Pergunta-se por isso se, dadas estas características, será estranho que tanta gente no mundo veja a civilização americana como uma ameaça mortal. No entanto, afirma que uma boa parte dos americanos, liderados pela comunidade religiosa, poderão aderir a uma nova “ética universal” que consubstancia uma terceira etapa da consciência humana, percurso que a Europa vem efectuando há algum tempo e a que ele chama a universalização do sonho europeu.⁸ Sonho ou realidade a concretizar, é o que procuraremos identificar com este trabalho.

Em 1995, é criada a OMC, Organização Mundial do Comércio, actualmente com 153 membros, que, diferentemente das instituições que a precederam, Kennedy Round, Uruguay Round, etc., no âmbito das Nações Unidas, tem um papel vinculativo nas negociações comerciais multilaterais. Com o aumento significativo da abertura dos mercados mundiais, as relações comerciais intensificaram-se e à OMC é atribuído um papel regulador desta actividade, com o seu Órgão Regulador de Conflitos. É nestas condições, e perante o desaparecimento da União Soviética, dando lugar a uma Rússia apenas com influência regional,⁹ que a União Europeia aparece também aos olhos dos americanos como uma potência económica rival, com a perspectiva de se tornar a curto prazo numa grande potência da política mundial. Para além das divergências graves, já referidas, surgidas entre os dois blocos, imediatamente antes da invasão do Iraque em 2003, no campo económico e comercial são inúmeros os conflitos registados no seio da OMC, desde que aquela organização foi criada há quinze anos, que englobam diversos dossiers, donde não está ausente um proteccionismo americano muito marcante.¹⁰

A União Europeia tem sido construída à medida das possibilidades e vicissitudes das políticas europeia e mundial e não a partir de um quadro de realizações programadas, como alguns pretenderiam. Uma política de integração a seis, a doze, a quinze ou, actualmente, a vinte e sete países não é tarefa fácil. Alguns dizem que o elemento militar é essencial para a afirmação da UE no mundo. É preciso não esquecer, no entanto, que a maior potência militar da actualidade, apesar de todo o seu poderio,

⁷ RIFKIN, Jeremy, *The European dream: How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the american dream*, tradução francesa, Fayard, Paris, 2005, pg. 485.

⁸ RIFKIN, ob. cit. pgs. 486 a 489. (Mais à frente iremos referir-nos a alguns autores, como Jürgen Habermas e outros, que tratam desta temática, na linha da Paz Universal de Kant).

⁹ Refiro-me aqui, é evidente, à Rússia dos anos 1990. Porque actualmente este país tornou-se de novo uma grande potência mundial, com a utilização estratégica dos seus enormes recursos energéticos, o seu poderio militar ainda muito importante e um crescimento económico só suplantado pela Índia e a China.

¹⁰ Ver o meu estudo a este respeito, incluído no *JANUS 2004*, publicação da Universidade Autónoma de Lisboa e do jornal PÚBLICO, pgs. 48 a 51.

perdeu, (segundo alguns observadores), duas guerras no espaço de pouco mais de uma geração, no Vietname e no Iraque/Afganistão.

E que no mundo em que vivemos presentemente a supremacia dos grandes países e blocos não está a ser feita à custa de poderio militar, mas através da sua capacidade de adaptação às condições da globalização.

Perante isto, que conclusões tirar do que se passa no nosso continente, em termos de adesão ao projecto europeu, especialmente em França, com o debate que antecedeu o referendo em que foi rejeitado o Tratado Constitucional, e depois na Holanda? E posteriormente o voto negativo sobre o Tratado de Lisboa na Irlanda? Será que há uma consciência clara de todos os factores em jogo? Não serão os próprios governos dos Estados, que aprovam os tratados da União, responsáveis por não explicarem aos cidadãos os diversos passos que vão sendo dados na sua institucionalização? Tornar-se-à lícito apodar o tratado constitucional de neoliberal, como fizeram alguns sectores da esquerda europeia, ao mesmo tempo que favoreciam as posições dos nacionalistas e a extrema-direita? Sabe-se, pela experiência francesa, que é difícil debater as questões europeias racionalmente, sem que os problemas de política interna ganhem preponderância. Já o tinha sido aquando da aprovação do Tratado de Maastricht. O que não dizer de outros, como Portugal, onde a consciência de ser europeu é muito difusa? Ou dos países da Europa de Leste, onde o principal motivo da adesão à UE foi, nalguns casos, a necessidade de fugir definitivamente à influência da Rússia, como potência regional?

O certo é que a União não só atraiu e continua a atrair ao seu seio todos os países deste continente, como se tornou num exemplo institucional a seguir em muitos pontos do globo, na Ásia, na América e em África, mercê do grande poder económico e estabilidade política que granjeou e da utilização de uma dinâmica inter-regional forte. Será que o seu papel de potência civil, utilizando essencialmente meios não-militares, (ao contrário da prática recente dos Estados Unidos), se vai acentuar ou predominará a vontade daqueles, especialmente na França e Reino Unido, que julgam imprescindível torná-la também numa potência militar? Serão os dois meios compatíveis? E qual dos dois se adaptará melhor a esta nova fase da globalização em que competem não apenas a Europa e os Estados Unidos, mas também as novas potências emergentes?

A minha experiência na Comissão

Partindo da constatação que o autor foi funcionário da Comissão Europeia durante 14 anos, de Janeiro de 1989 até fins de 2002, é evidente que a experiência de vida e de trabalho em Bruxelas, durante um tão longo período de tempo, não deixarão de estar presentes no modo de encarar o fenómeno da construção europeia. É, de certo modo, a perspectiva de alguém que viveu por dentro o funcionamento das instituições europeias, implicando muitas horas de trabalho com pessoas oriundas de todos os Estados membros e ainda dos países que viriam a aderir em 2004 e 2007, bem como dos candidatos: Croácia e Turquia. Com efeito, a partir de 1997/98, esses países começaram a participar em diversos programas da Comissão Europeia, como o MEDIA, SOCRATES, LEONARDO DA VINCI, etc., primeiro como observadores, em seguida como intervenientes a parte inteira. O convívio diário, de trabalho e de carácter social, com todas essas pessoas ajudou-me a perceber que, para além do funcionamento das instituições, existe uma possibilidade de entendimento entre os povos mais díspares e que a Comissão Europeia ocupa uma posição de extrema importância na realização desse desiderato. Os funcionários comunitários, de que fiz parte, tantas vezes injustamente atacados pelos *media* europeus,¹¹ tiveram, e poderão continuar a ter, um papel muito importante na aplicação do que se chama o método comunitário, ou seja a tentativa de encontrar um denominador comum que sirva os interesses da Europa no seu todo, embora por vezes minimalista, impedindo que as decisões sejam tomadas para servir este ou aquele país.

Por isso, o trabalho na Comissão era, e penso que continuará a ser, muito mais exaltante que no Parlamento Europeu ou no Conselho de Ministros, onde os interesses nacionais se sobrepõem, não raras vezes, ao interesse comunitário. Na Comissão, a grande maioria dos funcionários trabalha em dossiers que são estranhos ao seu país e tem que utilizar outras línguas diferentes da sua. Muito raramente, se deixa influenciar por *lobbies* nacionais.

Paralelamente, tendo decidido prosseguir os meus estudos universitários em Bruxelas, tentei enquadrar a minha experiência prática com os elementos conceptuais que me

¹¹ Durante a minha estadia de 14 anos na Comissão, em Bruxelas, várias foram as campanhas da imprensa belga e do Reino Unido, principalmente, contra os funcionários europeus, desde a Comissão Jacques Delors até à de Romano Prodi, sempre com a intenção de enfraquecer a Comissão e sobrevalorizar os interesses nacionais.

eram fornecidos na Universidade Livre de Bruxelas. Eram os tempos do fim da guerra-fria, das mudanças no leste da Europa e na ex-União Soviética, com a capital belga e a Comissão Europeia a serem dos primeiros locais onde se renovaram os contactos entre esses dois mundos que tinham vivido separados durante cerca de quarenta anos.

A implosão dos regimes comunistas implicou uma dinâmica de adaptação dos quadros conceptuais à nova realidade e levou-me a realizar um trabalho de investigação sobre um sector extremamente importante naqueles países: o da energia.

Passados vinte anos, no momento em que realizo este novo trabalho, desta vez sobre as perspectivas futuras da União Europeia, toda aquela experiência, prática e teórica, é como que um preâmbulo a um mais longo processo que importa agora continuar. Porque é claro que um dos mais importantes objectivos actuais da construção europeia é o da plena integração dos últimos doze países aderentes.

A minha formação leva-me a optar por uma metodologia empírica e indutiva na abordagem dos temas a investigar, completada por um trabalho teórico realizado durante o ano de 2008 no Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas e depois continuado em Portugal. Mas, tenho presente que, em Ciências Sociais, como ensinava o Professor Adérito Sedas Nunes, na sua cadeira de sociologia no Instituto de Estudos Sociais,¹² é absolutamente necessária uma atitude de distanciamento do investigador sobre o seu objecto de estudo, mesmo quando não estão em jogo directamente preferências ideológicas, como é o caso, mas apenas uma opção mais ou menos pró ou anti-europeia, supranacional ou intergovernamental. É neste plano que se dá a clivagem entre o trabalho efectuado na Comissão e no Conselho de Ministros e que está na origem de muitas divergências na forma de encarar a Europa.

Não deixarei de afirmar a minha preferência pelo método comunitário ou supranacional na abordagem e resolução das questões europeias, embora saiba que é o mais difícil e o mais lento e exasperante, obrigando a longuíssimas negociações, qualquer que seja o nível de decisão. É isso também que dificulta muitas vezes a compreensão da opinião pública, com frequentes avanços e recuos e algumas discussões bizantinas. Mas o processo subsiste, embora moroso, e o que se conseguiu até agora, nos últimos sessenta anos, parece justificá-lo. A sua originalidade advém do facto, segundo o historiador Heinrich Winkler, da recusa pela Alemanha, logo a seguir à sua derrota na Segunda

¹² Fui ali seu aluno no final dos anos 1960. Segundo julgo saber, tratou-se do primeiro curso de sociologia dado em Portugal de uma forma organizada, numa instituição exterior às universidades portuguesas e que mais tarde seria integrada no ISCTE.

Guerra Mundial, em aceitar os atributos de Estado-Nação, tendo preferido fundir-se num conjunto supranacional.¹³ Uma decisão que iria facilitar a construção, com a França, de um projecto que, desde os primeiros tempos, teve objectivos políticos, e que se transformou num Mercado Comum Europeu devido à não aceitação pelo parlamento francês da Comunidade Europeia de Defesa, em 1954.¹⁴

Mas também com a Itália, embora menos conhecido, se passou algo semelhante. Com efeito, a constituição da I República, de 1947, prescrevia no seu artigo nº 11 que o país “aceita, em igualdade com outros Estados, limites à soberania nacional, necessários à construção de uma ordem que assegure a paz e a justiça entre as nações; a Itália promove e favorece as organizações internacionais que suportem esses fins”. Ou seja, tratava-se de uma declaração, pelos dois mais importantes países europeus derrotados na Segunda Guerra Mundial, de auto-limitação de soberania, que iria aliviar, nos outros quatro países que também constituíram a CECA, as tensões resultantes de uma colaboração tão estreita com os inimigos da véspera.

A importância das mudanças na Europa de Leste

Ainda devo conservar o artigo do jornal *Le Monde* que me inspirou a escolher a tese de licenciatura em Ciências Políticas e Relações Internacionais na Universidade Livre de Bruxelas. Passava então o ano de 1991. Tratava-se de uma reportagem do prestigioso diário francês sobre os malefícios ambientais do tipo de desenvolvimento industrial de grande intensidade energética que se tinha praticado na Europa de Leste e na União Soviética na segunda metade do século xx. Ou seja, com a aplicação excessiva de doses maciças de energia na produção industrial tinha-se degradado o ambiente de uma forma inaceitável. Utilização de carvão, essencialmente, na Europa de Leste, sendo a Alemanha Oriental, a Polónia e a Checoslováquia os principais produtores. Petróleo e gás natural, na União Soviética, à época o maior produtor mundial desses dois combustíveis. Política industrial e energética que tinha provocado prejuízos incalculáveis no ambiente. Esse artigo impressionou-me de tal maneira, com a descrição de grandes complexos industriais, *Kombinat*, ao lado de cidades de milhares de

¹³ WINKLER, Heinrich August, *Histoire de l'Allemagne, XIX-XXe siècle, Le long chemin vers l'Occident*, Munique, 2000, tradução francesa, Fayard, Paris, 2005, pg. 1000.

¹⁴ Esta questão, controversa, sobre se “os pais-fundadores” europeus tinham ou não objectivos políticos desde o início, será debatida mais à frente.

habitantes, como o nosso Barreiro dos anos 1960 e 70, que decidi aprofundar o tema e posteriormente torná-lo na minha tese de licenciatura com o título “Os factores energéticos e as mudanças políticas na ex-União Soviética e nos países da Europa de Leste”.¹⁵ Funcionário da Comissão Europeia, em Bruxelas, na Direcção-Geral da Energia, tinha acesso directo a documentação relevante sobre o tema. Comecei então uma longa investigação nas vertentes energética, ambiental e política. Precisamente por essa ordem, porque me pareceu, intuitivamente, que havia uma co-relação entre elas. Para os fiéis seguidores da linha política do Partido Comunista da União Soviética e, por *extenso*, dos outros partidos comunistas da Europa Central e de Leste, não era possível reconhecer de bom grado os danos ambientais que aquele tipo de industrialização tinha provocado. Assim, o movimento ambientalista cresceu ali com grandes dificuldades, como qualquer outro agrupamento que se opusesse às políticas seguidas naquele regime totalitário que durou até 1990. É evidente que esses regimes não se desmoronaram devido apenas aos movimentos ambientalistas, como a Carta 77, que se formaram, especialmente, depois da assinatura dos Acordos de Helsínquia em 1975. Que reconheceram as fronteiras da Europa de Leste estabelecidas depois da Segunda Guerra Mundial e a hegemonia russa, mas também a necessidade dos Direitos Humanos serem respeitados naqueles países, o que levou ao aparecimento dos primeiros movimentos contestatários. Além disso, a URSS tinha aceite, juntamente com mais 34 Estados signatários do tratado, uma frase de extrema importância para o futuro da Europa, a de que “as fronteiras poderiam ser modificadas por meios pacíficos”,¹⁶ o que viria a acontecer 15 anos mais tarde. Esta conferência, posteriormente transformada em *forum* permanente de consulta entre o Ocidente e o bloco soviético na CSCE, tinha começado a ser preparada, por iniciativa dos países do Pacto de Varsóvia, em 1969, ou seja pouco tempo depois da que seria a última intervenção militar da União Soviética, segundo a doutrina da “soberania limitada”, para esmagar a “Primavera de Praga”.

São múltiplas as causas, endógenas e exógenas, que levaram à queda do comunismo na Europa Central e de Leste e à desintegração da União Soviética em Dezembro de 1991, mas não cabe aqui aprofundar esse tema, que modificou por completo os últimos anos do século xx, ao ponto do insigne historiador Eric Hobsbawm considerar que esse

¹⁵ No original, em francês, Les facteurs énergétiques et les changements politiques en ex-Union Soviétique et dans les pays de l'Europe de l'est.

¹⁶ FEJTŐ, François, La fin des démocraties populaires, SEUIL, Paris, 1992, pgs. 95 a 96.

século terminou com o fim da guerra-fria.¹⁷ A Europa que conhecemos hoje nasceu nessa altura. Os acontecimentos dramáticos do Verão de 1989, quando os alemães de leste começaram, durante o mês de Julho, a chegar à República Federal Alemã, atravessando a fronteira austro-húngara, que as autoridades de Budapeste tinham aberto em 2 de Maio, reforçaram a ideia que algo de extremamente importante se estava a passar. Com efeito, durante a *perestroika*, que se havia iniciado pouco tempo depois da nomeação de Gorbachev para Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética, e que resultara de uma decisão do colectivo dos mais altos dirigentes soviéticos, em Abril de 1985, alterações muito importantes se foram dando a nível político, a princípio com o objectivo declarado de reforço do socialismo, mais tarde na via de uma democratização que incluiu medidas no sentido de substituir a regulação da economia por via administrativa por uma gestão económica efectiva segundo as regras do mercado.¹⁸

No que respeita aos países da Europa de Leste fazendo parte do Pacto de Varsóvia, a Conferência Nacional do Partido Comunista da União Soviética, de Junho de 1988, tinha declarado que cada país do bloco socialista era livre de mudar o seu sistema político e económico. Esses países aproveitam, numa primeira fase, para se desembaraçarem dos dirigentes fiéis a Moscovo. Isso acontece ainda em 1988 na Hungria e na Polónia. Em Fevereiro de 1989 o governo de Budapeste declara ser favorável a uma passagem gradual a um sistema multipartidário. Em 12 de Setembro, na Polónia, é investido pela primeira vez no bloco socialista um Primeiro-Ministro não comunista. Em 9 de Novembro de 1989 dá-se a primeira acção de desmantelamento do Muro de Berlim pela população desta cidade. Estava destruído assim o principal símbolo da separação entre as duas Europas, que tinha durado quarenta anos. No ano seguinte, 1990, vão realizar-se eleições legislativas em quase todos esses países da Europa de Leste. A unificação das duas Alemanhas tem efeito a partir de 3 de Outubro desse mesmo ano. O Pacto de Varsóvia será oficialmente dissolvido em 1 de Julho de 1991. O COMECON tinha-o sido em 28 de Junho. Na União Soviética, os países bálticos declaram a sua independência no início do ano, sucedendo-lhes a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldávia. Em Agosto, dá-se o golpe de Estado dos conservadores e a

¹⁷ HOBBSAWM, Eric, *The Age of Extremes, The short Twentieth Century, 1914-1991*, ABACUS, London, 1994.

¹⁸ FEJTŐ. ob. cit., como análise detalhada dos acontecimentos na ex-União Soviética e nos países da Europa de Leste que puseram fim à guerra-fria, veja-se todo o capítulo intitulado “La part de Gorbachev”, pgs. 236 a 246.

demissão de Gorbatchev, que regressa ao poder alguns dias depois, para se demitir definitivamente em 25 de Dezembro, concretizando assim o fim da União Soviética e da guerra-fria.

A Europa que conhecemos hoje não existiria sem os acontecimentos que acabámos de descrever. O acto de mudança de identidade por excelência é o da unificação alemã em Outubro de 1990. Os outros países de leste percorreriam ainda um caminho de catorze anos até chegarem à plena integração europeia em Maio de 2004, a Bulgária e a Roménia em Janeiro de 2007. O início desse caminho é em Julho de 1989, quando a cimeira em Paris do então G7, grupo dos países mais industrializados do mundo, decide encarregar a Comissão Europeia, então presidida por Jacques Delors, de assegurar a coordenação da assistência à Polónia e à Hungria, naquele que ficou conhecido como o programa PHARE. Em seguida, esse programa foi estendido aos restantes países, à medida que os governos comunistas iam sendo substituídos e manifestavam a sua vontade de estabelecer regimes democráticos de tipo ocidental. Em 1991, eram assinados com a Hungria, a Checoslováquia e a Polónia Acordos de Associação, à época em vigor, enquadrando aqueles países, e mais tarde os restantes, numa acção de pré-adesão, implicando assistência técnica e financeira, redução de barreiras alfandegárias, com vista à sua integração e acesso aos mercados ocidentais. Em 1990 e 1991, a Comissão contribuiu ela só, respectivamente, com 500 e 785 milhões de ECU, moeda então vigente, para as transferências financeiras da antiga CEE. Mas muitas outras instituições, nomeadamente no quadro do programa PHARE, participaram nesta acção, fazendo com que em Abril de 1992 o montante da ajuda se elevasse já a 42 mil milhões de ECU.

No livro já citado “La fin des démocraties populaires”, de 1992, François Fejtő, húngaro a viver no Ocidente há alguns anos, mas conhecedor profundo dos países da Europa Central e de Leste, como o provou também com a sua “História das Democracias Populares”, publicado em 1969,¹⁹ chama a atenção para a estabilidade conseguida no bloco soviético depois da crise de Praga de 1968, com o reconhecimento ocidental da República Democrática da Alemanha através da assinatura de um tratado com a República Federal em 21 de Dezembro de 1972 e a conclusão pela URSS, Checoslováquia e Polónia de outros tratados com a mesma República Federal, o que conferiu um clima de *détente* nessa região da Europa. Os primeiros acordos SALT I

¹⁹ FEJTŐ, François, História das Democracias Populares, Europa-América, Lisboa, 1969.

para o controle dos armamentos estratégicos, entre americanos e russos, são de 1972, quando os respectivos governos eram chefiados por Nixon e Brejnev. E a Conferência de Helsínquia, de que já falámos, vai realizar-se três anos depois, em 1975. Certo que, nessa mesma altura, dá-se um fortalecimento das posições estratégicas da União Soviética com a retirada do Vietname pelos Estados Unidos e os ganhos de influência em África resultantes da descolonização portuguesa e da tomada do poder na Etiópia por um governo marxista.²⁰ Mas data dessa altura, acrescento eu, o esmagamento da primeira tentativa de estabelecimento de um regime socialista através de eleições democráticas, no Chile de Allende, assim como a vinda ao poder de militares de direita na Argentina e noutros países da América Latina, no seguimento do que tinha acontecido no Brasil em 1964. Fejtö refere que em 1977 tinha sido adoptada uma nova constituição na URSS que proclamava “uma política leninista de paz” a fim de “assegurar as condições internacionais favoráveis à edificação do comunismo...reforçar as posições do socialismo mundial, apoiar a luta dos povos pela libertação nacional e o progresso social”. E conclui que quase ninguém no Ocidente previra a desintegração soviética, aparte um Jean-François Revel com a sua “La Tentation Totalitaire”, de 1976, Emmanuel Todd, com “La Chute Finale”, do mesmo ano,²¹ e Hélène Carrère D’Encausse, grande especialista da URSS, que tive o privilégio de ouvir pessoalmente na lição inaugural do Mestrado que concluí no Centre d’Etudes des Relations Internationales et Stratégiques da Université Libre de Bruxelles, em Outubro de 1993, com o seu “L’Empire Eclaté”, de 1978, prevendo o desmoronamento do império soviético, mas tendo como causa a sublevação nas repúblicas muçulmanas da Ásia Central.

No Ocidente ninguém previra a queda do comunismo, ou a sua auto-implosão, melhor dizendo, e esse facto foi motivo de grande perplexidade e inquietação. O pior que pode acontecer num sistema bipolar é o desaparecimento de um dos pólos. Segundo Fejtö, já em 1986, um conselheiro de política externa do Kremlin, Gueorgui Arbatov, tinha profetizado: “Nós vamos oferecer-vos o pior dos presentes – privar-vos de um inimigo”.²²

Certo, que as relações das grandes nações ocidentais com a direcção moscovita da altura, liderada por Gorbatchev, eram as melhores. Depois da Cimeira de Reiquiavique

²⁰ FEJTÖ, ob. cit., pgs. 17 a 19.

²¹ FEJTÖ, ob. cit., pgs. 21 a 24.

²² FEJTÖ, ob. cit., pg. 428.

com o Presidente Reagan, em Setembro de 1986, o presidente russo esteve de visita ao Reino Unido e ouviu louvores da Sra. Thatcher. Em 3 e 4 de Dezembro de 1989, já depois da queda do Muro de Berlim, encontra-se com George Bush em Malta, numa cimeira em que, segundo Fetjő, se puseram de acordo numa “transição gradual e controlada da ordem europeia”. Em 16 de Julho de 1990, realiza-se o encontro com o Chanceler Federal da Alemanha, Helmut Kohl, no Cáucaso, em que Gorbachev dá o seu acordo à reunificação alemã e à entrada da nova Alemanha na NATO. Porque apesar da incredibilidade de uma auto-imulação do império soviético, era isso que estava acontecendo, os factos sucediam-se em cada país de uma maneira sistemática, como se tudo estivesse previsto e planeado há muito tempo. A única condição que Moscovo apresentava era a de uma cláusula de não-adesão dos países seus antigos aliados a agrupamentos ou blocos militares que incluíssem estacionamento de tropas nos seus territórios. O que foi considerado inaceitável pelos novos governos da Polónia, Hungria e Checoslováquia, mas que se tornou um argumento a utilizar pelos sucessivos governos que passaram pelo Kremlin, depois da extinção da URSS, denunciando um plano do Ocidente tendente a cercar e pôr em perigo a segurança da Rússia. Mas no Ocidente, a princípio não se sabia como lidar com uma União Soviética que estava simplesmente a abdicar de todo um território que tinha ganho na sequência do seu papel fundamental na derrota do regime nazi durante a Segunda Guerra Mundial. Habitadas a lidar com um inimigo irreduzível, as instituições ocidentais de defesa, NATO e UEO, chegam a pôr em causa a sua própria razão de existir, face à extinção do Pacto de Varsóvia. Antes, em 6 de Julho de 1989, no Conselho da Europa, em Estrasburgo, Gorbachev falara numa Casa Comum Europeia englobando países com sistemas sociais diferentes, no respeito pelas escolhas dos respectivos povos, acrescentando que a ordem política e social tinha mudado no passado e poderia ainda vir a mudar no futuro, dando assim cobertura ao anúncio feito pelas autoridades húngaras de passar a um sistema multipartidário.²³

Uma das inquietações maiores na Europa Ocidental de então era o receio de uma fuga precipitada de milhares de cidadãos dos países de leste, assim como da extinta União Soviética, da anarquia, do perigo das armas nucleares irem parar a grupos terroristas. Daí que contactos imediatos com as autoridades russas tenham sido realizados, nomeadamente pela Direcção-Geral da Energia da Comissão Europeia, para assistência técnica às centrais nucleares menos seguras.

²³ FEJTŐ, ob. cit., pg. 416.

Na mesma altura, um outro europeu de leste, também vivendo no ocidente, o praguense Jacques Rupnik, escreve em “L’Autre Europe”, publicada em 1990,²⁴ que os antigos satélites russos até então “objectos da história se tornavam sujeitos da história”.²⁵ Como sair de Yalta? - questiona-se. E afirma que “economicamente o leste tem necessidade do oeste, mas culturalmente é o oeste que tem necessidade do leste, porque foi ali que se preservou a alma da Europa, a ideia de Europa enquanto cultura”.²⁶ Foi ali, nessa Europa do Sudeste, nas fronteiras do Império Otomano, que gregos, romenos, búlgaros e sérvios, todos de religião cristã ortodoxa, apoiados pela sua Igreja, lutaram durante séculos para preservar a sua cultura e não se deixar assimilar pelos turcos de religião muçulmana. Todo esse tempo entregues a si próprios, já que os europeus do ocidente se tinham voltado para a conquista e exploração das Américas. Por isso, essa Europa do Sudeste continuou durante muito tempo ruralizada, enquanto a Polónia, a Hungria, os Checos e os Eslovacos entravam num processo de industrialização e de absorção das ideias libertadoras da Revolução Francesa. Todas as tentativas goradas de emancipação do império soviético, durante a guerra-fria, foram nestes países. Com essa fronteira europeia de leste abandonada, foi o exército polaco, conduzido por Sobieski, que em 1683 rompeu o cerco a Viena, salvando assim a Europa do assalto pelos turcos ao coração do Santo Império.²⁷ E este autor interroga-se, numa altura em que a União Soviética ainda não tinha sido riscada do mapa, primeiro, da possibilidade de haver um volte face e não ser real a intenção dos russos libertarem os países do leste europeu. Segundo, esses tempos começavam a ser ensombrados pelos nacionalismos que apareciam aqui e ali, na Arménia e no Azerbaijão, na Roménia e na Hungria, enfim, na Jugoslávia, onde o problema das minorias iria irromper, longo tempo abafado pelo Estado comunista. Muitas questões são levantadas por este autor, como a da capacidade desses países conseguirem passar de um socialismo de Estado a um regime de economia de mercado e a um Estado democrático. De as antigas *nomenklaturas*, detentoras das alavancas de funcionamento da economia, transmitirem de uns aos outros o poder político e económico. Enfim, de ganharem as eleições livremente disputadas pelos novos partidos criados, o que realmente aconteceu na Roménia, na Bulgária e na Sérvia, de início. Para que estes obstáculos fossem ultrapassados muito contribuiu a ajuda e o acompanhamento da Comunidade Internacional, especialmente da então CEE,

²⁴ RUPNIK, Jacques, L’Autre Europe, Editions Odile Jacob, Paris, 1990.

²⁵ RUPNIK, ob.cit., pg. 19.

²⁶ RUPNIK, ob.cit., pg. 14.

²⁷ RUPNIK, ob.cit., pgs. 24 e 25.

Comunidade Económica Europeia, que como já vimos foi incumbida de dar toda a assistência técnica e económica àqueles países. No entanto, algumas das previsões de Jacques Rupnik não deixaram de se realizar. A terrível guerra da Jugoslávia, que durou quase uma década, é um exemplo. A divisão da Checoslováquia em dois Estados distintos é outro. E o problema das minorias espalhadas pelos diversos países dos Balcãs só pôde ser minorado porque a Comunidade Europeia exigiu desde o início o respeito estrito dos seus direitos.

A vontade do “regresso à Europa” desses povos tinha-se manifestado muito antes de 1989, com as crises de 1956 na Hungria e na Polónia e antes, em 1953, na antiga Alemanha Oriental. Com a invasão da Checoslováquia em 1968 e a crise polaca de 1980/81 originada pelo levantamento dos operários dos estaleiros navais de Gdansk, liderados pela *SOLIDARNOSC* de Lech Walesa. Sempre, nessas ocasiões, os “acordos de Yalta” foram respeitados. Ou seja, o Ocidente, Europa e Estados Unidos, não ousaram interceder a favor daqueles povos revoltados. O primeiro sinal de que não haveria mais intervenção militar soviética foi dado, porém, durante a última crise polaca, quando, na cimeira do Pacto de Varsóvia de 5 a 8 de Dezembro de 1980, em Moscovo, foi decidido afastar essa possibilidade.²⁸ Com as mudanças de 1989 e 1990, os países da Europa de Leste apresentam-se de imediato às portas do Conselho da Europa, da Comunidade Europeia e da NATO. Haveria sempre o perigo, e Jacques Rupnik tinha razão, de a União Soviética fazer marcha-atrás nos seus propósitos. É bom não esquecer o golpe de estado do Verão de 1991, já referido, que depôs Gorbachev durante alguns dias.

O certo é que a morte da União Soviética estava marcada para o dia 25 de Dezembro desse mesmo ano, pondo fim a um regime que durara 74 anos.

Hoje, passados vinte anos, não só todos os países da Europa Central e de Leste, antigos satélites da União Soviética, integram a União Europeia (excluindo os da ex-Jugoslávia, à excepção da Eslovénia, e a Albânia, que nunca o foram na aceção rigorosa da palavra), como ainda três das antigas repúblicas soviéticas, a Estónia, Letónia e Lituânia, também dela fazem parte. As restantes integram a Comunidade de Estados Independentes, criada em 8 de Dezembro de 1991, quando se extinguia a URSS.

Esta simples enumeração permite-nos reflectir sobre o caminho percorrido depois do fim da guerra-fria e o papel da actual União Europeia, que soube chamar a si a

²⁸ FEJTÖ, ob. cit., pg. 534.

responsabilidade de trazer paz e prosperidade a esta área. É bom não esquecer que, ainda durante o decorrer dos acontecimentos de 1989-91, se registaram incidentes extremamente graves com as minorias existentes na maior parte desses países, resultantes dos novos Estados criados pelos diferentes tratados assinados no final da Primeira Guerra Mundial, quando por exemplo a Hungria viu um terço da sua população dispersa pela Jugoslávia, a Roménia e a Eslováquia. Também a actual OSCE, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, sucessora da antiga CSCE, mais conhecida como Conferência de Helsínquia, teve um papel fundamental na neutralização dos conflitos resultantes dos fenómenos das minorias e dos nacionalismos naquelas regiões. Abarcando 56 países, esta organização internacional engloba Estados da Europa, da Ásia Central e da América do Norte e dedica-se à resolução dos problemas de segurança existentes naquele vasto número de Estados e regiões, incluindo as vertentes económicas e ambientais, assim como a dos direitos humanos.

É nossa convicção que os 40 anos de desenvolvimento de um Mercado Comum Europeu, exclusivamente económico, resultaram das contingências da guerra-fria, em que um projecto de ordem política europeu não estava na ordem do dia. A Europa comunitária era um aliado objectivo dos Estados Unidos da América no seu confronto político e ideológico com a União Soviética. A atestá-lo estão as palavras de um dos principais intervenientes na teoria das Relações Internacionais, Kenneth Waltz, considerado o criador da corrente neo-realista: “A emergência das superpotências Rússia e América criou uma situação que permitiu uma mais alargada e efectiva cooperação dos Estados da Europa Ocidental. Pela primeira vez na história moderna, as decisões sobre a paz e a guerra ficaram de fora da influência dos Estados europeus e os meios para a sua preservação nas mãos de outros”.²⁹

Nem mesmo as veleidades de autonomização europeísta da França de De Gaulle em momentos como o da crítica à Guerra do Vietname ou à política americana na América Latina durante os anos 1960, bem como do apoio ao movimento independentista do Quebec, com a célebre proclamação em Montréal “*Vive le Québec Libre*”, ou ainda a construção do arsenal nuclear francês de dissuasão, puderam constituir a base de um poder político europeu autónomo dos Estados Unidos. É apenas depois do final da guerra-fria que são criadas as condições objectivas para a autonomização política da Europa, que se consubstanciam nos pressupostos do Tratado de Maastricht, ou seja, a

²⁹ WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, Inc., New York, 1979, pg. 70.

criação de uma Política Externa e de Segurança Comum e a redinamização da União Económica e Monetária, com o objectivo do futuro lançamento da moeda única europeia, complementados com a entrada em pleno funcionamento do Mercado Interno Europeu em 1993, que a tornaram numa das maiores potências económicas mundiais.

2) Plano da obra

Na I Parte, fazemos uma análise da construção europeia, de um ponto de vista da segurança, começando pela implementação do Tratado CECA, do projecto CED e seu fracasso. Estudamos os primeiros rudimentos de uma política externa, com a Cooperação Política Europeia, iniciada na década de 1970, passando ao desenvolvimento da PESC e da PESD com o Tratado de Maastricht, até se chegar às grandes decisões de finais da década de 1990, com a criação do Comité Político e de Segurança, do Comité Militar da União Europeia e o começo das missões militares e de polícia da União.

Na II Parte, elaboramos um estudo sobre o multilateralismo, a partir essencialmente das investigações de John Ruggie e do seu grupo, na obra “Multilateralism Matters”, aplicadas à política externa norte-americana, analisando também a sua ambivalência, entre essa prática e a do unilateralismo, que alguns caracterizam como império. Terminando com os desenvolvimentos recentes da política internacional, incluindo a grande crise financeira despoletada em 2008 e o papel dos novos países emergentes.

Por fim, na III Parte desenvolvemos o conceito de Europa Potência Civil e a função que pode desempenhar na “governança” mundial, na actual fase da globalização e das importantes mudanças geoestratégicas que estão em curso, neste início da segunda década do século xxi.

Ao longo da obra servimo-nos, juntamente com elementos de origem empírica pertinentes, de algumas das teorias das Relações Internacionais, que expomos em detalhe, seguidamente, na segunda parte desta Introdução Geral. Nos diversos capítulos, utilizamos as teorias realista e neo-realista, os conceitos da Escola Inglesa, de Hedley Bull, assim como as interpretações da Escola Francesa, nomeadamente de Bertrand Badie. Também o funcionalismo de David Mitrany e as teorias de Karl Deutsch no que

se refere à construção europeia. Igualmente, a visão da Escola Institucionalista de Robert Keohane e Joseph Nye, que fazem uma nova caracterização, à época, da sociedade internacional. Na II Parte, apoiámo-nos essencialmente na interpretação de John Ruggie no que respeita ao multilateralismo e em Raymond Aron acerca do conceito de império, assim como em Immanuel Wallerstein e John Ikenberry no que respeita à política externa dos Estados Unidos. Na análise da crise financeira mundial, fizemos uso das opiniões dos detentores do Prémio Nobel da economia Joseph Stiglitz, Paul Krugman, Amartya Sen e Paul Samuelson, este entretanto falecido. Por fim, sobre os neoconservadores socorremo-nos especialmente de Francis Fukuyama.

Na III Parte, sobre a Europa Potência Civil, utilizámos, essencialmente, as teorias construtivista, cosmopolitista, do neo-regionalismo e os estudos de Mario Telò. Sobre a “governança” global, inspirámo-nos fundamentalmente em James Rosenau.

3) As teorias das Relações Internacionais

No prefácio à sua importante obra de 1962 sobre a “história das ciências”, como ele próprio a caracterizou, Thomas Kuhn põe em dúvida que os especialistas das ciências naturais, entre os quais tinha sido formado, levantassem menos questões e divergências sobre a natureza das metodologias a adoptar do que os cientistas sociais. No entanto, observando mais de perto psicólogos e sociólogos, constatava que estes se encontravam mergulhados em “controvérsias endémicas” sobre os factos fundamentais da ciência, que não dividiam os astrónomos, os físicos, os químicos e os biólogos. E acrescenta que, na tentativa de descobrir as razões desta diferença, chegou à criação do seu importante e original conceito de paradigma. Este seria pois o conjunto das “descobertas científicas universalmente reconhecidas, que, num determinado período, fornecem a um grupo de investigadores problemas-tipo e soluções”.³⁰ A utilizar tanto nas ciências da natureza como nas ciências sociais.

³⁰ KUHN, Thomas, *The structure of scientific revolutions*, The University of Chicago Press, 1962, tradução francesa, Flammarion, Paris, 1972, pg. 10.

Três anos depois, em 1965, o marxista Jean Dru, na introdução à sua obra “De l’Etat socialiste – l’expérience soviétique”,³¹ escrevia praticamente o mesmo, provavelmente inspirado na obra de Kuhn, mas utilizando o termo modelo teórico em lugar de paradigma, numa análise demolidora do sistema político da então União Soviética:

“Um modelo teórico é uma construção do espírito que visa interpretar e clarificar uma parcela da realidade. Ele inventaria os factos conhecidos e aceites pela comunidade científica, mas também investiga outros novos que não puderam ser explicados pelas teorias anteriores e que poderão permitir prever fenómenos ainda não observados. Teremos então uma aproximação menos imperfeita à verdade objectiva no estado actual dos conhecimentos. Mas, um modelo teórico é por essência precário e destinado a ser ultrapassado por outros modelos que efectuem uma actualização da realidade e assim o ponham em questão. A discordância entre um determinado modelo teórico e a realidade (ou a experiência) é o que faz avançar a ciência. A partir daí é elaborado um novo modelo teórico que integra a parte de verdade contida no antigo e acrescenta novos dados”.³²

Tomei conhecimento de algumas partes deste ensaio durante o curso intitulado “Regimes políticos dos países socialistas”, que fazia parte da Licenciatura em Ciências Políticas e Relações Internacionais da Universidade Livre de Bruxelas, que frequentei em 1990. Foi certamente uma das obras mais objectivas e interessantes que li sobre a União Soviética, por coincidência no preciso momento em que essa entidade política se dissolvia. O autor afirmava na introdução que as anomalias e os aspectos negativos do primeiro Estado socialista iriam ocupar um lugar considerável na obra, embora se considerasse solidário com o regime então vigente na antiga URSS. E passava a uma crítica sem piedade do Estado estaliniano e da burocracia soviética, coisa rara à época nos meios marxistas, vinte anos antes da *perestroika*.

³¹ DRU, Jean, De l’Etat socialiste – l’expérience soviétique, René Julliard, Paris, 1965.

³² DRU, op. cit. pg. 7.

A origem das Relações Internacionais

Se considerarmos a teoria das Relações Internacionais, entre outras coisas, como uma tentativa de interpretação da política internacional, a experiência que tive desta última como jornalista, há alguns anos,³³ deu-me também o gosto e o à-vontade necessários na abordagem destas matérias, ao mesmo tempo que a memória dos factos políticos, vividos ou não, se ia consolidando ao longo do tempo.

Raymond Aron, cujo centenário do nascimento se comemorou em 2005, foi também, a par de académico, comentador assíduo de política internacional no jornal *Le Figaro* e na revista *L'Express* e manteve com agrado essas duas funções complementares até ao fim da sua vida, como refere nas suas Memórias.³⁴ A sua ida para a Universidade de Colónia, na Alemanha, em 1930, onde esteve até à ascensão ao poder do Partido Nacional-Socialista, em 1933, juntou à sua formação uma componente importante do pensamento alemão, nomeadamente através da influência do sociólogo Max Weber, o que também aconteceu, aliás, com Jean-Paul Sartre, nascido no mesmo ano e seu companheiro de liceu, ao inspirar-se em Heidegger e Husserl para a concepção da sua filosofia existencialista.

Este facto levou o conhecido politólogo francês Bertrand Badie, na conferência que realizou na Universidade Nova de Lisboa em 8 de Novembro de 2006, intitulada “Les approches françaises des Relations Internationales”, a não considerar Raymond Aron como fazendo parte da escola francesa. Esta seria influenciada pelo criador da sociologia francesa Emile Dürkheim e por uma metodologia de interpretação da história a partir da sociedade e da cultura, segundo a prática da *Ecole des Annales*, criada em 1930 em Paris com o conhecido historiador Henri Lefèvre. Para os franceses, que receiam a fragilidade do Estado-Nação, segundo Badie, há uma necessidade de integração social a nível nacional, bem como internacional, beneficiando da abertura dos mercados, que deveria provocar solidariedade e não competição entre os países.

³³ Como referi anteriormente, fui redactor de política internacional no diário moçambicano “Notícias da Beira” de 1968 a 1970, aquando de uma passagem por aquele território para cumprir uma comissão de serviço militar.

³⁴ ARON, Raymond, *Mémoires*, Julliard, Paris, 1983.

É por esta altura que aparece a doutrina da constitucionalização do sistema internacional, influenciada pela actuação de Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos da América durante a Primeira Guerra Mundial, defensora de um sistema de regras de convivência entre as nações, que se consubstanciou na criação da Sociedade das Nações em 1920 e de outras organizações internacionais, tirando assim aos Estados o monopólio da intervenção na cena internacional. Não é por acaso que, seguindo esta corrente, é criado pela primeira vez na Europa, no País de Gales, um curso de Relações Internacionais designado Cátedra Woodrow Wilson, em homenagem ao presidente americano.³⁵

Para os anglo-saxões, ao contrário, é fundamental a intervenção dos Estados e a componente política. Em 1948, Hans Morgenthau,³⁶ publica “*Politics Among Nations*”, obra fundamental e muito divulgada da escola realista. Para ele, a política internacional é um palco de competição entre os Estados que disputam a supremacia mundial. Depois da publicação dessa obra, o núcleo forte da disciplina irá desenvolver-se a partir dos Estados Unidos com o aparecimento de toda uma série de personalidades a trabalhar em universidades americanas. O artigo de Stanley Hoffman na revista *Foreign Affairs*, em 1977, intitulado “An american social science: international relations”, vem confirmar a preponderância dessas universidades sobre as europeias no tratamento da disciplina. Na Europa, Raymond Aron publica pela primeira vez, em 1962, a sua monumental “*Paix et guerre entre les nations*”³⁷, seguindo o paradigma de Max Weber, como referiu Bertrand Badie, segundo o qual o poder está na origem do político.

Citando a obra de um americano, Kenneth W. Thompson, “*Toward a Theory of International Politics*”, publicada em 1955 na *American Political Science Review*, Aron afirma que a teoria das Relações Internacionais é um instrumento útil para a compreensão da política internacional.³⁸ Mais à frente, depois de se referir a Morgenthau, que, à época, em 1962, já era reconhecido como o grande mestre do realismo, introduz o conceito segundo o qual as relações internacionais, além de implicarem as nações, configuram relações entre “unidades políticas” como as cidades gregas, o império romano ou egípcio, as monarquias europeias, as repúblicas burguesas ou as democracias populares, ou seja, toda a colectividade política, territorialmente

³⁵ FERNANDES, José Pedro Teixeira, *Teorias das Relações Internacionais*, Almedina, Coimbra, 2004, pg. 27.

³⁶ MORGENTHAU, Hans, *Politics among nations: the struggle for power and peace*, 1948, tradução em língua portuguesa, Editora Universidade de Brasília, 2003.

³⁷ ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962.

³⁸ ARON, ob.cit., pg. 14.

organizada.³⁹ Antes disso, Raymond Aron tenta explicar, ainda na introdução, a origem da teoria das Relações Internacionais,⁴⁰ referindo que os historiadores descreviam mais do que analisavam ou explicavam as relações internacionais. Mais tarde, os especialistas das relações internacionais não quiseram seguir o método dos historiadores, mas sim introduzir propostas gerais, criar um corpo de doutrina. E acrescenta que somente a geopolítica se interessava pelas relações internacionais com este carácter de abstracção e explicação. Mas a geopolítica alemã havia deixado uma má recordação.⁴¹

Marcus Faro de Castro, professor na Universidade de Brasília, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de Harvard, explica na sua obra “Política e Relações Internacionais”⁴² que foram os tratados de Vestefália, em 1648, que originaram a territorialização da política, por contraponto à Idade Média onde em geral não havia soberania territorial, e assim nasceu um sistema de relações entre Estados territoriais soberanos. Acrescenta que “a política – que até então se estruturava por outros meios, essencialmente independentes do território, tais como laços de sangue e comunhão de valores religiosos – passa a estar determinada pelo território e, portanto institucionalizada de forma a ser possível distinguir entre a política “interna” (ao território), regida pelas leis e pelos princípios religiosos autonomamente adoptados pelo príncipe local, e a anarquia “externa”, vigente nas relações entre os Estados”.⁴³ Anteriormente não havia pois uma política internacional. E, citando Holzgrefe, refere que as relações entre papas, imperadores, reis, arcebispos, duques, barões, cidades, universidades, etc., só aparentemente seriam relações internacionais, já que não ocorriam entre Estados soberanos territoriais, mas entre pessoas e corporações. O que regulava essas relações era o “direito das gentes”, *jus gentium*, que acabou por se transformar em direito internacional. E cita Fred Halliday, segundo o qual se as Relações Internacionais tivessem uma disciplina-mãe essa seria o direito internacional. Mas o modelo vestefaliano implicaria, segundo David Held, citado por Castro, que o processo de elaboração de normas e a negociação de acordos entre Estados ficasse essencialmente a cargo destes, servisse o estabelecimento de regras mínimas de convívio entre eles, mas essas entidades soberanas não reconhecessem qualquer autoridade superior. As diferenças entre Estados eram resolvidas pela força, para o uso

³⁹ ARON, ob.cit., pgs. 16 e 17.

⁴⁰ ARON, ob.cit., pg. 14.

⁴¹ R. Aron referia-se aqui certamente aos estudos da geopolítica alemã que estiveram na base da criação da teoria sobre a superioridade da raça ariana.

⁴² CASTRO, Marcus Faro, Política e Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília, 2005.

⁴³ CASTRO, ob.cit. pgs. 102 a 105.

da qual praticamente não havia limites legais.⁴⁴ Será somente em 1928, data histórica, que os Estados rejeitam a guerra como solução para os diferendos internacionais, com a assinatura em Paris por 60 países do Pacto Briand-Kellog. São os anos da constitucionalização do sistema internacional, expressão de Bertrand Badie, que significa, para o historiador René Rémond, a “extensão às relações internacionais dos princípios e das práticas que se generalizaram a pouco e pouco ao interior dos Estados: discussão pública, deliberação parlamentar, decisão das questões pendentes por meio do sufrágio”.⁴⁵ É o período das grandes conferências internacionais em Genebra, sede da Sociedade das Nações. O próprio Aristides Briand, ministro dos Negócios Estrangeiros francês, propõe em 1930 uma Organização Federal Europeia.⁴⁶

Quanto à questão acima referida dos Estados não reconhecerem em direito internacional qualquer autoridade superior, desde a Paz de Vestefália, a situação não se modificou até à actualidade. Para o provar, basta recorrer ao manual de *Droit des Gens* do Professor Jean Salmon da Universidade Livre de Bruxelas, onde é referido que o direito internacional é um direito de coordenação e não de subordinação, como o direito interno. As suas normas são criadas em conjunto pelos Estados, exprimindo interesses comuns, onde cada Estado é dono de apreciar a medida da obrigação que lhe incumbe e as condições da sua execução.⁴⁷ Mais à frente, refere que “os Estados soberanos não reconhecem nenhuma autoridade superior, determinam eles próprios por via de acordos internacionais, tácitos ou expressos, as regras que se vão impor a eles mesmos. Há lugar pois para falar do carácter voluntarista do direito internacional”.⁴⁸

É a partir desta constatação, de que não há uma autoridade superior a que os Estados tenham que obedecer em política internacional, que Edward Carr,⁴⁹ primeiro, e em seguida Morgenthau, alguns anos depois, apresentam uma conceptualização da política internacional que passou a designar-se por Escola Realista. Não tendo beneficiado da mesma divulgação que Morgenthau, a obra de Carr “*The Twenty Years Crises: 1919-1939*” é a primeira em que se faz uma conceptualização da teoria realista por contraponto ao que o autor considera os utopistas. Carr revela, no prefácio, que a preparava desde 1937 e que só a terminou em finais de Setembro de 1939, precisamente

⁴⁴ CASTRO, ob.cit., pgs. 108 e 109.

⁴⁵ RÉMOND, René, Introduction à l’histoire de notre temps, le xxème siècle, Editions du Seuil, Paris, 1989, pg. 31.

⁴⁶ RÉMOND, ob.cit., pg. 57.

⁴⁷ SALMON, Jean, *Droit des Gens*, Tome I, Université Libre de Bruxelles, 1991/92, pg. 5.

⁴⁸ SALMON, ob.cit., pg. 6.

⁴⁹ CARR, Edward, *The twenty year’s crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations*, Macmillan, London, 1981.

quando a Alemanha nazi tinha dado início à Segunda Guerra Mundial com a invasão da Polónia no primeiro dia desse mês. Por isso a dedica aos “próximos construtores da paz”. Carr foi funcionário do *Foreign Office* e participou durante vários anos nas actividades da Sociedade das Nações, nomeadamente na implementação dos tratados de Versalhes.

Por isso teve a possibilidade, sempre rara, de aliar a teoria à prática. Para si, a falência da Sociedade das Nações não resultava de circunstâncias acidentais, mas das condições inerentes à política internacional. E escreve: “os utopistas defendem uma ética que pretende ser independente da política. Os realistas não podem aceitar nenhuns valores *standard* que não sejam os factos. A moral só pode ser relativa, não universal. A ética deve ser interpretada em termos da política. A procura de uma nova ética fora da política está condenada ao fracasso”.⁵⁰

As décadas de 1920 e 1930 tinham sido influenciadas pelo idealismo wilsoniano e o Pacto da Sociedade das Nações, a fé na eficácia do direito internacional para resolver os conflitos entre as nações, que o deflagrar da Segunda Guerra Mundial tinha desmentido. Como observador privilegiado, Carr pôde concluir sobre o papel do presidente americano: “a autoridade de Wilson foi construída na ideia de que possuía a chave para uma solução total e definitiva dos problemas políticos da humanidade”.⁵¹

Morgenthau, alguns anos mais tarde, escreve praticamente o mesmo: “o realismo sustenta que os princípios morais universais não podem ser aplicados às acções dos Estados em sua formulação universal abstracta, mas que devem ser filtrados por meio das circunstâncias concretas de tempo e lugar”. E mais à frente: “a ética política julga uma acção tendo em vista as suas consequências políticas”.⁵² Isto leva, como é evidente, à “justificação do uso da força, seja como condição inevitável da vida em sociedade, seja como meio de se atingir a paz no mundo”, afirma Marcus Faro de Castro no seu capítulo sobre a “Ascensão do realismo”.⁵³ É uma justificação semelhante a esta que está por detrás da invasão do Iraque pelos Estados Unidos da América em 2003.

Procurando estabelecer as diferenças, logo nas primeiras páginas da sua obra, Morgenthau explica que há “duas escolas doutrinárias que diferem fundamentalmente nas suas concepções da natureza do homem, da sociedade e da política”. Uma acredita

⁵⁰ CARR, ob. cit. pg. 19.

⁵¹ CARR, ob. cit. pg. 85.

⁵² MORGENTHAU, ob.cit. pgs. 21e 22.

⁵³ CASTRO, ob.cit., pg. 117.

que pode ser alcançada uma ordem política, racional e moral, derivada de princípios válidos universalmente, mas que ele considera abstractos. Pressupõe a rectidão da natureza humana e atribui as dificuldades de atingi-la à falta de conhecimento e compreensão, à ineficácia das instituições sociais e à depravação de certos indivíduos e grupos sociais. Confiava na reforma e educação para remediar esses defeitos. A outra escola defende que o mundo é imperfeito e constituído por interesses contrários em conflito, onde não há possibilidade de os princípios morais serem realizados, razão pela qual se deve procurar um equilíbrio dos interesses e um sistema de controlos recíprocos.⁵⁴ Interpretando a época em que construiu a sua doutrina, Morgenthau explicou muito bem como se chegou à confrontação Estados Unidos *versus* União Soviética, nas diversas edições posteriores da sua obra, publicada originalmente em 1948. Regressa ao passado histórico para mostrar que, por alturas do Tratado de Vestefália, o número de Estados do Império Germânico passou de 900 para 355. Depois das guerras napoleónicas, em 1815, a Confederação Germânica é criada, integrando apenas 36 estados soberanos. As grandes potências, na altura, são oito, entre as quais, diga-se, se incluía Portugal.⁵⁵ O processo de redução do número das grandes potências vai-se desenrolando até se chegar ao sistema dos dois blocos comandados pelos Estados Unidos e a União Soviética. Sistema bipolar que seria consolidado durante a guerra-fria, que, para este autor, resultou essencialmente de uma disputa territorial na Europa de Leste, não resolvida, resultante da Segunda Guerra Mundial.⁵⁶ Ausente pois, da parte de Morgenthau, qualquer referência à disputa ideológica, que, como se sabe, foi muito importante durante essas décadas.

Razão para relembrar Bertrand Badie, ao afirmar, na citada conferência na Universidade Nova de Lisboa, que o poder está na origem do político nas correntes realistas e neo-realistas norte-americanas influenciadas por Max Weber. Em que os Estados são sujeitos centrais da História, ao contrário da corrente francesa onde a influência da sociologia e da cultura são determinantes. Daí, também, segundo ele, o facto de a antropologia se ter desenvolvido nos Estados Unidos muito tardiamente em comparação com a Europa, porque não fazia parte dos interesses prioritários dos académicos americanos dessa época.

⁵⁴ MORGENTHAU, ob. cit. pgs. 2 e 3.

⁵⁵ MORGENTHAU, ob.cit. pgs. 621 e 622.

⁵⁶ MORGENTHAU, ob.cit. pg. 656.

Mas, depois deste parênteses, e confirmando, segundo a minha opinião, a importância fundamental da obra de Morgenthau para a disciplina das Relações Internacionais, convém referir as considerações deste autor, em plena guerra-fria, sobre uma possível saída para um perigoso sistema bipolar, baseado no poder nuclear exclusivo, à época, dos Estados Unidos e da União Soviética e que Raymond Aron tão bem definiu com uma frase lapidar: “Paix impossible, guerre improbable”. Morgenthau sugeria que novos centros de poder poderiam aparecer, uma vez que a França e a China construíssem o seu próprio poder nuclear, aspiração que ambas não escondiam. Também, um discurso do General De Gaulle, amplamente citado, datado de 28 de Julho de 1946 e confirmado, segundo Morgenthau, por outras alocações depois do regresso do general ao poder, em 1958, abre as portas a uma “terceira força”, uma Europa Unida que pudesse contrariar as tendências expansionistas dos Estados Unidos e da União Soviética. Mas, logo adiante, refere que, dado o estado de debilidade das nações europeias, a Europa estava incapacitada de realizar tal missão. Além do que, acrescenta, estando esta mesma Europa no centro do conflito entre as duas superpotências, as nações que a constituíam estavam interessadas de uma maneira vital na vitória de um ou outro lado, ficando impedidas assim dum distanciamento e liberdade de manobra para poderem intervir como “terceira força”.⁵⁷

O desenvolvimento da teoria

Como já vimos, o sistema de relações internacionais nasceu depois da Paz de Vestefália, em 1648, com a territorialização da política, por contraponto ao sistema da *Respublica Christiana* da Idade Média, onde a soberania territorial era muito difusa. Assim, nasceram Estados soberanos com um território definido, que se começaram a relacionar entre si num equilíbrio de poderes, “*Balance of Power*”, que durou até ao final da primeira metade do século xx, com algumas interrupções de percurso durante as revoluções de 1789 e 1848 e as duas guerras mundiais. Desde a segunda metade do século passado vivemos num sistema bipolar, baseado no poderio nuclear das duas superpotências, a chamada guerra-fria. Foi este sistema que fundamentou a teoria realista de Morgenthau, já explanada anteriormente.

⁵⁷ MORGENTHAU, ob. cit. pgs. 630 a 633.

Várias teorias ao longo do tempo criticaram e procuraram acrescentar alguma coisa à teoria realista. Uma das mais importantes foi a chamada Escola Inglesa, consubstanciada na conhecida obra de Hedley Bull *The Anarchical Society*,⁵⁸ publicada no Reino Unido em 1977. Partindo da existência e importância dos Estados soberanos, Bull vai ao longo da obra interrogando-se sobre as verdadeiras características da sociedade internacional, chegando à conclusão de que ela não é apenas um terreno de luta de todos contra todos. Analisa as que considera serem as três principais visões da sociedade política internacional, a hobbesiana, a kantiana e a grociana. Mostra a sua preferência por esta última em que encontra um conjunto de regras e instituições pelas quais os Estados se regem e, acima de tudo, chega à conclusão de existência de uma sociedade internacional, onde um dos principais factores de coexistência é o comércio.⁵⁹

Com uma perspectiva histórica profunda, estendendo a sua análise até à Antiguidade e às relações do mundo grego com as outras sociedades políticas que o circundavam, Bull procura em plena guerra-fria perspectivar uma outra sociedade política internacional. Dá conta de outros agentes interventores na política internacional, instituições públicas e privadas, que no seu conjunto fazem lembrar a rede de relações entre diversos actores existente na Europa medieval e por isso lhe chama neo-medievalismo.⁶⁰ A sua análise, que foi interrompida precocemente devido à sua morte, como refere Stanley Hoffman no prefácio à edição de 1995, é de uma extrema actualidade numa época em que a política internacional era dominada pelos interesses das duas superpotências, Estados Unidos da América e União Soviética. Abordou também a questão do regionalismo através das organizações que se tinham formado então em África, na América e na Ásia, embora com uma perspectiva diferente da actual. Antecipando o fenómeno da globalização dos anos 1990, falou da “unificação tecnológica do mundo”⁶¹ e dos problemas do ambiente resultantes da escassez de recursos em razão do aumento demográfico, assinalando que se tratam de problemas que só podem ser resolvidos com a cooperação de todos os Estados.

O neo-realismo revelou-se talvez como uma das escolas mais importantes na crítica às concepções clássicas do realismo de Carr e Morgenthau. Um dos seus principais arautos foi Kenneth Waltz, que publicou em 1979 *Theory of International Politics*, obra já

⁵⁸ BULL, Hedley, *The Anarchical Society*, Columbia University Press, 1977.

⁵⁹ BULL, ob. cit. pgs. 20 a 25.

⁶⁰ BULL, ob. cit. pgs. 241 a 246.

⁶¹ BULL, ob. cit. pg. 263.

referida atrás, no momento em que tropas soviéticas invadiam o Afeganistão e a guerra-fria, por essa razão, recrudescia de intensidade, depois de uma relativa *détente* resultante da realização da Conferência de Helsínquia em 1975. Estavam assim criadas as condições para um revigoramento do realismo. Waltz expurgou-o de algumas das suas fragilidades teóricas, como a questão do papel da natureza humana na forma do exercício do poder pelos homens de Estado. Também autores como Stanley Hoffman e Morton Kaplan se centralizaram mais na procura da essência do sistema e das razões das suas mudanças. Kaplan tinha publicado em 1957 *System and Process in International Politics*, que pretendia aplicar a teoria dos sistemas de Talcott Parsons à política internacional. Na situação de confronto bipolar de então, a sua teoria procurava definir coerências internas no sistema que dessem origem a modelos de interpretação, como o sistema de equilíbrio ou *balance of power*, o bipolar rígido e o sistema universal.⁶²

Kenneth Waltz pretende encontrar uma estrutura inerente ao sistema internacional que permita interpretar os comportamentos dos seus agentes e explicar as mudanças realizadas. Ao contrário do que pensava Kaplan, para Waltz é a estrutura que condiciona o comportamento das unidades que a constituem e não o contrário. A política internacional ou sistema internacional teria assim a sua dinâmica própria, sendo embora os Estados sempre os seus principais actores. Waltz escreve: “sabemos que a teoria que queremos construir tem de ser uma teoria de sistemas”. E mais adiante refere alguns atributos dessa teoria, como “poder esclarecer-nos sobre alguns acontecimentos esperados da política internacional, revelar a capacidade que os sistemas têm para responder a actos imprevisíveis de um variado conjunto de Estados e aferir dos efeitos dos sistemas sobre esses mesmos Estados”.⁶³ Diferentemente do que pensava Morgenthau, para Waltz, o comportamento dos Estados é determinado pela estrutura do sistema internacional.

Em 1972, Robert Keohane e Joseph Nye tinham publicado *Transnational Relations and World Politics*, chamando a atenção para a existência de outros elementos, para além dos Estados, que influenciam a política internacional. Este termo, aliás, é substituído por Política Mundial, *World Politics*, com o sentido de retirar aos Estados o exclusivo das relações internacionais, como faziam os realistas e os neo-realistas. Trata-se de uma crítica aos realistas e à teoria de Waltz de um sistema mundial estruturado segundo os

⁶² TELÒ, Mario, Cours de Sociologie des Relations Internationales, Université Libre de Bruxelles, 2005/2006, pgs. 10 a 15.

⁶³ WALTZ, Kenneth, ob. cit. pgs. 68 e 69.

interesses dos Estados e no qual as instituições transnacionais contam, mas estão dependentes da vontade daqueles, ou seja da “*High Politics*”, como referia Raymond Aron. As relações informais entre economias de diferentes continentes e organizações internacionais de vários tipos implicam uma rede de interdependências significativas ao nível do sistema global. Só o estudo desta interdependência poderá clarificar a evolução da política mundial.⁶⁴ Keohane e Nye dão um forte destaque às organizações internacionais e à negociação no seu seio dos diferendos entre os Estados, com o objectivo de resolver por meios pacíficos problemas relacionados com o ambiente, o comércio ou a cultura, por exemplo. Por essa razão, é dada menor importância aos meios diplomático-militares, já que a prioridade vai para a negociação dos diferendos em foros intergovernamentais. A utilização da força militar torna-se secundária nestas condições. A esta corrente chamou-se transnacionalista.

Em 1984, Keohane publica *After the Hegemony*, onde desenvolve mais aprofundadamente as suas críticas ao neo-realismo. No prefácio à edição de 2005, escreve que “os Estados constroem regimes (ou sistemas) internacionais de maneira a promoverem uma mútua e benéfica cooperação” (entre eles). “A cooperação não corresponde a um conceito de harmonia, mas a um intenso processo político de ajustamento numa situação de actual e potencial discórdia.”⁶⁵ “As decisões dos Estados e das organizações intergovernamentais são afectadas pelas actividades das organizações não-governamentais e das redes transnacionais e transgovernamentais em que se encontram inseridas”.⁶⁶ Para Keohane, as instituições condicionam o comportamento dos Estados a nível das regras de actuação, de negociação e das convenções que subscrevem em acordos internacionais. A cooperação ou os conflitos entre eles podem ser influenciados por essas mesmas instituições. A esta corrente se chamou institucionalismo.

Esta ideia de cooperação e interdependência entre os Estados, por contraste com o objectivo definido pelos realistas de procura apenas do interesse nacional, deriva não apenas da introdução do conceito de sistema internacional, mas também do funcionalismo de David Mitrany, que publicou a sua obra *A working peace system* em 1966, embora a tivesse começado ainda durante a Segunda Guerra Mundial. Influenciado pela situação do pós-guerra e pelo processo da construção europeia,

⁶⁴ TELÒ, ob. cit. pgs. 24 e 25.

⁶⁵ KEOHANE, Robert, *After the Hegemony*, Princeton University Press, New Jersey, 1984, pgs. x e xi.

⁶⁶ KEOHANE, op.cit. pg. xvii.

Mitrany definiu uma teoria contemporânea à de Morgenthau, mas com conclusões diferentes. Para ele, os enormes progressos tecnológicos de que a Europa e os Estados Unidos da América beneficiaram durante a primeira metade do século xx mostravam a necessidade de uma crescente organização e cooperação internacionais. O Estado seria cada vez menos capaz de assegurar a paz e as necessidades dos cidadãos, devido à desordem provocada pelos nacionalismos exacerbados. Deveria ser, por isso, ultrapassada esta situação de divisão entre potências rivais através da cooperação. O funcionalismo permitiria assim a criação de organizações internacionais, onde os Estados, depois de identificados os interesses e valores comuns, se aplicariam na realização dos mesmos em plena cooperação e em prole das suas populações. A retirada de poder aos Estados reduziria as possibilidades de conflito, tal como aconteceu nas primeiras décadas da construção europeia, que Mitrany considerava o exemplo prático da sua teoria.⁶⁷ O funcionalismo foi assim a teoria que mais de perto se identificou com o projecto europeu do pós-guerra. Porém, como explicámos no nº1 da presente Introdução Geral e iremos desenvolver mais à frente, os objectivos políticos do projecto foram reduzidos a uma mera criação de um espaço económico e financeiro, a CEE, por necessidade de fortalecimento do campo Estados Unidos da América/Europa Ocidental na luta política e ideológica contra a União Soviética durante a guerra-fria.

Karl Deutsch, tal como Ernst Haas, interessou-se pelo funcionalismo de Mitrany, através das suas teorias da integração, desprezadas pelos realistas. Estudou na sua importante obra *The Analysis of International Relations*, publicada em 1968, os fenómenos da cooperação entre os Estados, que no seu relacionamento não davam apenas prioridade às questões de segurança, mas também à cooperação pacífica para resolução dos diferendos, pondo em causa a visão realista de anarquia internacional e de conflito como situação permanente, que já não era aquela que se vivia em meados dos anos 1960, depois da criação da ONU, da CEE e de outras organizações regionais. Desenvolveu vários modelos, como o de comunidades amalgamadas e pluralistas, com objectivos de segurança ou não, e definiu as razões e objectivos para a integração: a existência de processos e movimentos de elites, de políticos e, finalmente, de largas massas defendendo a integração. A paz seria assim mais facilmente estabelecida entre um conjunto de países, incluindo o agrupamento de alguns para se defenderem de outros, como no caso da NATO e do Pacto de Varsóvia, podendo dar-se ainda a

⁶⁷ CRAVINHO, João Gomes, *Visões do Mundo, As relações internacionais e o mundo contemporâneo*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2002, pgs. 155 a 158.

tentativa de hegemonização de um sobre os outros.⁶⁸ O neo-funcionalista Ernst Haas lançou a ideia do efeito de “*spill-over*”, segundo a qual a cooperação e interdependência dos Estados numa determinada área têm como consequência o desenvolvimento da cooperação em outras áreas. Assim como constatou que os actores importantes na sociedade não eram apenas os Estados, mas também as elites e as ideias de que são portadoras. E escreveu: “os grupos de pressão intervêm na esfera federal e contribuem assim para a tendência integradora”.⁶⁹

O Construtivismo

Em 1999, foi publicada a obra de Alexander Wendt *Social Theory of International Politics*, que teve um impacto importante na teoria das Relações Internacionais. É possível encontrar as suas raízes em Dürkheim, que, como vimos atrás e segundo Bertrand Badie, influenciou a escola francesa de Relações Internacionais ao considerar tão ou mais importantes que as relações de poder entre os Estados os factores sociológicos e culturais. A abrir o seu livro, Wendt escreve que “desenvolve uma teoria do sistema internacional como uma construção social.” E mais à frente, “as estruturas da sociedade humana são determinadas prioritariamente por ideias em comum, mais do que por forças materiais”. Mas Wendt não descarta a importância dos Estados e das estruturas sociais organizadas, tal como o neo-realista Waltz referiu, e por isso caracteriza a sua própria teoria, o construtivismo, como um “idealismo estrutural”.⁷⁰ E refere que foi influenciado pelas “atitudes construtivistas da política internacional de Karl Deutsch, Ernst Haas e Hedley Bull”.⁷¹ A teoria construtivista, que nasceu com alguns importantes filósofos europeus dez anos antes de Wendt a ter aplicado às Relações Internacionais, é considerada uma das mais bem elaboradas, na medida em que toma em consideração aspectos diversos mas complementares que caracterizam as sociedades: as ideias, as instituições e os interesses, personificados pelos Estados.

⁶⁸ DEUTSCH, Karl, *The analysis of international relations*, Prentice-Hall, New Jersey, EUA, 1968, pgs. 195-202.

⁶⁹ HAAS, Ernst, *The uniting of Europe*, University of Notre Dame Press, Indiana, 2004, pg. x.

⁷⁰ WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, NYC, 1999, pgs. xiii e 1.

⁷¹ WENDT, ob. cit. pg. 3.

Este é o título da importante obra editada por James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel em 1992, logo a seguir ao final da guerra-fria. Esta expressão *governance*, de origem anglo-saxónica, passou a ser muito utilizada e levou até a União Europeia, a partir do final dos anos 1990, a publicar alguns documentos sobre ela. O que Rosenau quis dizer com o título acima foi que, depois das mudanças ocorridas ou que estavam a ocorrer com o desencadear da globalização, “a autoridade dos governos foi recolocada em colectividades subnacionais”.⁷² E explica mais em detalhe: “durante o presente período de mudança rápida e extensa, as constituições dos governos nacionais e os seus tratados foram prejudicados por questões relacionadas com a coerência étnica de subgrupos, a globalização das economias, o advento de movimentos sociais importantes, a redução das distâncias pelas tecnologias da informação, a interdependência acrescida devido às crises monetárias, a poluição ambiental, o terrorismo, o comércio da droga, a sida e outros temas transnacionais que preenchem a agenda global. Estas dinâmicas, ao mesmo tempo centralizadas e descentralizadas, minaram a autoridade dos governos”.⁷³

E pergunta: “pode a “governança” ser efectiva na ausência de uma autoridade central? Em que medida a estabilidade do sistema global depende da presença da “governança”? A nível doméstico, ela “inclui instituições governamentais, mas também informais e não-governamentais, mecanismos onde as pessoas e organizações que os compõem se movimentam, satisfazendo as suas necessidades e preenchendo os seus objectivos”.⁷⁴

E na linha do que vimos atrás com a teoria dos sistemas do neo-realista Kenneth Waltz, para Rosenau eles funcionam sem a intervenção duma autoridade central e por isso podem ser considerados como uma “governança” sem governo. Mas interroga-se se as mudanças a que se estava a assistir, no início dos anos 1990, eram o prenúncio de uma nova ordem internacional ou uma simples alteração para um sistema de menor competição militar entre potências rivais.⁷⁵ No segundo artigo de Rosenau incluído na colectânea e intitulado *Citizenship in a Changing Global Order*, o autor escreve que

⁷² ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto, *Governance Without Government: Order and Changes in World Politics*, Cambridge University Press, NYC, 1992, pg. 3.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ ROSENAU e CZEMPIEL, ob. cit. pg. 4.

⁷⁵ ROSENAU e CZEMPIEL, ob. cit. pg. 23.

“a crescente complexidade da vida global é demasiado grande para que um único país ou um pequeno conjunto deles possa adquirir uma hegemonia semelhante à que tiveram no passado a Grã-Bretanha e os Estados Unidos da América”.⁷⁶ E adianta a sua visão a curto prazo, segundo a qual “o futuro não deverá ser dominado pela ameaça de um holocausto nuclear como durante a guerra-fria. O fim da rivalidade entre as super-potências deverá trazer para o campo da economia global o terreno onde se dará a competição entre os actores do sistema internacional emergente, que será relativamente livre de suportes estratégicos. Mas que não será isento de armas e de um comércio de armamento focalizado em conflitos de fraca intensidade, mas sem uma intensa preocupação generalizada com opções e soluções militares”.⁷⁷ “Haverá uma tolerância por diferentes tendências pluralísticas e a aceitação desta complexidade será suficiente para que a política mundial prossiga intacta através do tempo”. “Um sistema pluralista tende a desagregar os centros de decisão, por isso serão necessárias medidas de “governança” para combater desafios colectivos como o aquecimento global, em que a evolução de normas partilhadas dará mais valor a formas de “governança” sem governo, num sistema global mais cooperativo”.

O neo-regionalismo e as suas origens

Para alguns, a criação de entidades regionais, como a União Europeia e outras, no âmbito de um movimento que se convencionou chamar de neo-regionalismo, levou ao enfraquecimento do Estado-Nação. Como vimos anteriormente no estudo de algumas teorias como o transnacionalismo, o institucionalismo, o funcionalismo e a análise de Rosenau, nas últimas décadas a criação de um sistema internacional, com a proliferação de novas organizações internacionais, levou a que se reforçasse a cooperação entre os Estados e que estes se tornassem mais interdependentes. Para outros, numa visão mais economicista, é a acção das empresas transnacionais, para as quais não há fronteiras, que leva a uma redução do poder dos Estados. A globalização seria ao mesmo tempo uma causa e uma consequência dessa actuação. Segundo Rosenau, citado por Mario Telò, o regionalismo económico é uma forma de fragmentação, no que respeita ao mercado global, mas unificador em relação aos mercados nacionais. Depois da guerra-fria, acrescenta Mario Telò, os níveis de decisão, outrora nas mãos do Estado,

⁷⁶ ROSENAU e CZEMPIEL, ob. cit. pg. 293.

⁷⁷ Ibidem.

deslocaram-se para outros centros, públicos ou privados, supranacionais, subnacionais ou internacionais. Mas nem por isso o Estado desapareceu. Antes, reagiu com a criação de regimes internacionais e organizações multilaterais no plano regional, que procuram ser mais eficazes.⁷⁸ Outros regionalismos, que se distinguem do actual pelo seu carácter imperialista, existiram não há muito tempo, como o do Japão na Ásia e o da Alemanha na Europa, durante a Segunda Guerra Mundial. Doutro cariz foi a criação de um mercado transatlântico, sob a hegemonia dos Estados Unidos, consubstanciado na gestão do Plano Marshall através da OECE (Organização Europeia para a Cooperação Económica), que daria lugar à actual OCDE. Só em seguida, seriam criadas a CECA e a EFTA, com os desenvolvimentos que se conhece. Na segunda metade do século XX, como já foi referido, a bipolarização entre as duas superpotências impediria o regionalismo de cariz político, permitindo apenas algumas associações de tipo económico. Na última década do século, assistiu-se ao retomar do processo, nalguns casos também com objectivos políticos. Na Europa e em seguida nas Américas, do norte e do sul, na Ásia e em África, o regionalismo expandiu-se e impediu por vezes uma desagregação mais profunda de antigos países e territórios, nomeadamente nas ex-repúblicas soviéticas. Teve também um papel de ajuda à democratização e prevenção de conflitos.

O neo-medievalismo é uma das correntes que tenta explicar este movimento, que se desenvolveu depois do fim da guerra-fria e com o começo da actual globalização. Segundo Andrew Gamble,⁷⁹ (e como já tínhamos visto atrás, quando falámos da Escola Inglesa), quem primeiro utilizou este conceito foi Hedley Bull, chamando a atenção para a similitude entre a situação actual e certas características do sistema político europeu durante a Idade Média. De facto, o enfraquecimento actual do Estado como entidade soberana, em favor de outros actores, é evidente, como referem igualmente as teorias transnacionalista ou institucionalista. A tendência regionalista e a desintegração de alguns Estados devido a movimentos secessionistas seriam comparáveis ao que se passava na Idade Média. O recrudescer da violência a nível internacional, o terrorismo, as máfias e a corrupção reflectem a ausência de uma autoridade estatal para controlar estes fenómenos, a nível nacional e internacional. A criação de macro-regiões e de grandes cidades, quase equivalentes a Estados, seria outra das características que faria a

⁷⁸ TELÒ, Mario, *L'Europa Potenza Civile*, Laterza, Roma/Bari, 2004, pg. 89.

⁷⁹ GAMBLE, Andrew, *Regional blocs, world order and the new medievalism*, in *European Union and New Regionalism*, edited by Mario Telò, Ashgate, 2001, pgs. 29 a 32.

época actual assemelhar-se ao sistema político medieval, com uma estrutura de decisão económica e política a vários níveis. A grande questão, segundo Gamble, é a de saber se esta será ou não uma tendência permanente de enfraquecimento dos Estados.

O importante papel de Björn Hettne

Acresce que o professor sueco Björn Hettne, da Universidade de Gotemburgo, com quem tive a ocasião de me encontrar pessoalmente em Junho de 2008 na Universidade Livre de Bruxelas, deu um importante impulso ao neo-regionalismo com os seus estudos comparados sobre a actuação da União Europeia e dos Estados Unidos da América. Para ele, “a estratégia americana dá mais ênfase ao bilateralismo no contexto regional, criando regiões fracas, que se mantêm activas através do comércio, enquanto a União Europeia encoraja as relações intra-regionais multidimensionais e institucionaliza relações inter-regionais, que designou como inter-regionalismo”.⁸⁰ E explicita que este último “consistiria em relações formais entre organizações regionais, enquanto às relações entre regiões se chamaria trans-regionalismo. Aqui haveria lugar à participação de diversos actores estatais e não-estatais, incluindo as organizações regionais, criando uma rede inter e trans-regional que implicaria um sistema regional mundial, designado multilateralismo regional ou multiregionalismo”.⁸¹ Numa obra anterior, influenciado pelo construtivismo, Hettne escreve que “onde a integração económica em princípio é neutra, a regionalização é não apenas económica, mas também política, social e cultural”.⁸²

Um modelo cosmopolita de democracia?

É o que nos propõe David Held no seu interessante estudo intitulado “Democracia e o Sistema Internacional”, publicado em 1995 na colectânea *Cosmopolitan Democracy*, juntamente com textos de outros autores como Daniele Archibugi com o seu *Das Nações Unidas a uma Democracia Cosmopolita*. Pouco depois do final da guerra-fria e

⁸⁰ HETTNE, Bjorn, Interregionalism and world order: the diverging EU and US models, in *European Union and New Regionalism*, edited by Mario Telò, Ashgate, 2007, pg. 107.

⁸¹ Ibidem

⁸² HETTNE, Bjorn, Security and Peace in Post-Cold War Europe, in *Journal of Peace Research*, Vol.28, nº 3, August 1991, pg. 282.

da entrada na actual era da globalização, com a democracia a implantar-se em muitas regiões do globo onde era desconhecida, estes autores reflectiram sobre um novo sistema internacional, a que chamaram Democracia Cosmopolita, que introduziria uma reforma profunda das relações entre os Estados. Archibugi escreve que este sistema “implica que os Estados aceitem, numa base consensual, que a comunidade internacional interfira nos seus assuntos internos”.⁸³ E acrescenta: “os limites à soberania não deveriam ser exercidos por outros Estados, mas por organizações internacionais legalmente autorizadas”. “Na linha de Rousseau e Kant, é necessário encontrar uma teoria dos direitos do cidadão, que o veja como cidadão de um Estado, com o qual partilha valores históricos e culturais, mas também como habitante do planeta inteiro”.⁸⁴ David Held define o seu modelo cosmopolita de democracia como “um sistema de governação que emerge e é adaptado às diversas condições e interligações de diferentes povos e nações”.⁸⁵ Preconiza a criação de parlamentos regionais, por exemplo, na América Latina e em África, à semelhança do Parlamento Europeu e, tal como Archibugi, defende uma reforma das Nações Unidas, sobre a qual assentaria a implantação desta democracia cosmopolita; uma nova Assembleia Geral, de que, eventualmente, poderiam também fazer parte organizações não estatais; um Conselho de Segurança que desse representatividade aos países do “Terceiro Mundo”; um novo Tribunal Internacional dos Direitos do Homem; e uma utilização do princípio da subsidiariedade, tal como foi introduzido na prática política da União Europeia, onde as decisões são tomadas a vários níveis, consoante correspondam às competências de cada órgão.

Ou uma Europa cosmopolitista?

Este conceito é introduzido por Ulrich Beck e Edgar Grande na sua obra *Das Kosmopolitiche Europa*. Depois de analisar as razões que em seu entender têm impedido o projecto europeu de ser bem aceite pelas próprias populações que pretende servir, os autores referem que o mesmo atingiu os seus limites e que é preciso repensar a Europa. Para isso pretendem utilizar a teoria da modernização reflexiva. O projecto

⁸³ ARCHIBUGI, Daniele, From the United Nations to Cosmopolitan Democracy, in *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1995, pg. 156.

⁸⁴ ARCHIBUGI, ob. cit. pg. 134.

⁸⁵ HELD, David, Democracy and the International Order, in *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, UK, 1995, pg. 108.

européu está em movimento e por isso não pode ser compreendido com os conceitos utilizados para analisar o Estado-Nação. “O que falta não é uma identidade europeia única, reunindo todos os países, mas sim uma dimensão narrativa da europeização, que torne compreensível uma situação feita ao mesmo tempo de fluxos e de refluxos”.⁸⁶ “Como tornar possível uma integração pela cosmopolitização e sair da ortodoxia nacional, redefinindo os conceitos do social e do político, a sociedade, o Estado, a justiça, etc., numa perspectiva cosmopolítica?”.⁸⁷ E mais adiante, “a União Europeia não pode compreender-se senão como a antítese de um ordenamento estatal estático. Ela é um esforço institucional para ir mais longe. O seu desenvolvimento não obedece à lógica da consolidação estatal, mas à de uma expansão pós-hegemónica”.⁸⁸ Para Ulrich Beck e Edgar Grande uma Europa cosmopolítica seria uma Europa da diferença, uma diferença aceite e reconhecida, e não poderia existir sem a Europa das nações.⁸⁹

O patriotismo constitucional

O jovem autor alemão, nascido em 1970, Jan-Werner Müller, teve uma conferência marcada para 28 de Maio de 2008, no Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas, para apresentação do seu livro com o título precedente. Acabou por não estar presente por motivos de força maior, mas, encontrando-me eu ali como Investigador Visitante, tive oportunidade de adquirir a sua obra. Trata-se do desenvolvimento de uma ideia do filósofo alemão Jürgen Habermas, relançada por este aquando da polémica sobre o papel da Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial. Em 1986 e 87, depois de um artigo de Ernst Nolte sobre “o passado que não quer passar”, defendendo que o holocausto perpetrado pelos nazis alemães era uma reacção ao bolchevismo e às acções de exterminação dos *koulaks* por ordem de Estaline, no final dos anos 1920, Habermas e outros intelectuais ripostaram, o que provocou um debate que durou dois anos e foi ao mais fundo da consciência dos alemães. Nessa altura, este último escreveu: “O único patriotismo que não nos faz estrangeiros no Ocidente é um patriotismo constitucional. Um compromisso assente em convicções favoráveis aos princípios constitucionais universalistas não pôde, infelizmente, forjar-se na nação

⁸⁶ BECK, Ulrich e GRANDE, Edgar, *Das kosmopolitische Europa*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2004, tradução francesa, *Pour un Empire Européen*, Flammarion, Paris, 2007, pg. 13.

⁸⁷ BECK e GRANDE, ob. cit. pg. 15.

⁸⁸ BECK e GRANDE, ob. cit. pag. 16.

⁸⁹ BECK e GRANDE, ob. cit. pgs. 27 e 30.

cultural dos alemães senão depois e através de Auschwitz”.⁹⁰ Num outro texto, publicado em 1990, Habermas escreve: “Esta identidade política rompe com um passado centrado sobre a história nacional. O conteúdo universalista de uma forma de patriotismo que se cristaliza em volta do Estado democrático constitucional não deve ser mais ligado às continuidades vitoriosas”. E mais à frente, “os preâmbulos de uma identidade pós-nacional, em relação ao Estado constitucional, não podiam verdadeiramente se desenvolver e estabilizar que num quadro de tendências que ultrapassam o Estado Federal”.⁹¹

Jan-Werner Müller, por seu lado, define o patriotismo constitucional como uma “ligação a normas, valores e procedimentos de uma constituição democrática liberal”. Mais especificamente, “uma atraente e normativa forma cívica não-nacional (ou talvez mesmo pós-nacional) de coesão nas sociedades cada vez mais multi-culturais.”⁹² Müller, não tendo participado nos debates da década de 1980, explica que não foram os alemães que inventaram o patriotismo nem o constitucionalismo. Mas Habermas utilizou este conceito, durante a querela com os historiadores conservadores e revisionistas, para neutralizar o regresso do nacionalismo alemão.⁹³ No capítulo final, intitulado Patriotismo Constitucional Europeu, o autor defende que “a integração europeia ajudou os países ocidentais a ganharem algum distanciamento em relação aos seus passados, já que estes cessaram de servir, depois da guerra, como fundamento moral para novas nações”.⁹⁴ E refere, mais à frente, que a União Europeia pode ser considerada como um “projecto anti-imperialista”, uma vez que ao longo da sua história todas as tentativas de hegemonia fracassaram e houve sempre uma tradição de equilíbrio de poderes, com preservação das diversidades internas contra as tentativas de unificação por meios militares.⁹⁵

⁹⁰ HABERMAS, Jürgen, Uma maneira de liquidar os prejuízos - as tendências apologéticas na historiografia contemporânea alemã, *in* *Devant l’Histoire*, colectânea de textos de vários autores alemães sobre a exterminação dos judeus pelo regime nazi, tradução francesa, Editions du Cerf, Paris, 1998, pg. 58.

⁹¹ HABERMAS, Jürgen, *Ecrits Politiques*, Flammarion, Paris, 1990, pgs. 303 e 304.

⁹² MÜLLER, Jan-Werner, *Constitutional Patriotism*, Princeton University Press, New Jersey, 2007, pgs. 1 e 2.

⁹³ MÜLLER, ob. cit. pg. 26

⁹⁴ MÜLLER, ob. cit. pg. 107.

⁹⁵ MÜLLER, ob. cit. pg. 123.

A teoria de Wallerstein compilada em *The Modern World System*, engloba três volumes, publicados, respectivamente, em 1974, 1980 e 1989, e analisa o sistema económico mundial a partir da época dos Descobrimentos. É influenciada pela importante obra do historiador Fernand Braudel e dos seus “ciclos longos”, de quem Wallerstein foi muito próximo. Segundo ela, o mundo viu ser criada a partir do século XVI uma clivagem entre os países ricos do centro e as populações pobres da periferia. E assim teria nascido uma supremacia económica, tecnológica e até ideológica que deu lugar, primeiro, à conquista e ocupação de largos espaços e riquezas de outros continentes por algumas potências europeias e, mais tarde, pelos Estados Unidos da América. Esse movimento corresponderia, nos primeiros tempos, ao crescimento do mercantilismo e, em seguida, ao capitalismo industrial e financeiro.

Durante o século XX e até 1970, segundo Wallerstein, os Estados Unidos teriam beneficiado de uma supremacia indiscutível, substituindo a Grã-Bretanha, potência hegemónica no século XIX. Mas a partir de 1970 começa o declínio da potência americana, que teria gozado de uma grande autonomia para gerir a sua hegemonia em todo o Ocidente. Durante o período da guerra-fria havia interferências dos Estados Unidos e da União Soviética apenas na gestão dos conflitos internos nas zonas de respectiva influência. Mas no princípio da década de 1970 dá-se a derrota dos Estados Unidos no Vietname e o desmoronamento do sistema financeiro ocidental, baseado em Bretton Woods, que originou uma flutuação livre e perigosa das moedas. Foi nessa altura, aliás, que na Europa se decidiu a criação do Sistema Monetário Europeu, que levaria mais tarde à criação da moeda europeia. Os Estados Unidos são nessa altura, também, desafiados pelo Japão e a Comunidade Europeia, que se tornam grandes potências económicas e concorrentes daqueles. Politicamente, os Estados Unidos sofrem os desafios de Cuba e de outros países da América Latina, assim como perdem influência em África. Instituem o Tratado de não-proliferação nuclear para evitar que apareçam outras potências além das cinco que, nessa época, já tinham criado esse poder dissuasor. A partir daí, para Wallerstein, segundo a sua obra *The Decline of American Power*, de 2003, a política externa dos Estados Unidos consiste apenas em retardar a sua decadência. Com Reagan, aparecem as políticas neo-liberais e o *Consenso de*

Washington, que tentam impor ao mundo, especialmente aos países menos desenvolvidos, a redução do papel do Estado na economia, as privatizações e a diminuição das políticas sociais.

O final da guerra-fria, para este autor americano, é o pior que podia ter acontecido aos Estados Unidos, já que o desaparecimento da União Soviética abre um dique por onde entram toda uma série de problemas. É uma parte do mundo que fica sem qualquer controle, donde vão emergir desafios como o do mundo islâmico, associado ao terrorismo e potenciado, em minha opinião, por erradas políticas de Israel, levadas à prática com a anuência dos Estados Unidos. Acresce que a Europa, na ausência da ameaça soviética e com o seu alargamento a nível continental, torna-se uma grande potência económica e pretende criar uma política externa autónoma. Este período prolonga-se até ao final do mandato de Clinton. Com George W. Bush e os neo-conservadores no poder abre-se uma nova era, segundo Wallerstein. É a política de tentar impedir pela força o declínio dos Estados Unidos, que se desenrolava desde os anos 1970, como vimos. É a tentativa de imposição da democracia pela força e de reformulação da situação política no Médio-Oriente, de que a guerra no Iraque é o melhor exemplo. Da criação do Eixo do Mal e da teoria da guerra preventiva. No final do mandato de Bush, verifica-se que as consequências são ainda mais negativas para os Estados Unidos do que as políticas anteriores. Na Europa assiste-se pela primeira vez a uma oposição frontal e aberta da França e Alemanha, pilares da construção europeia, à política externa americana. Na América Latina aparece um grupo de países que faz oposição directa aos interesses dos Estados Unidos, juntando-se a Cuba, ao mesmo tempo que outros mais moderados como o Brasil, Chile, Uruguai e Peru instituem governos sociais-democratas, que seguem também políticas diferentes das preconizadas pela administração americana. No Extremo-Oriente, o reforço político e económico da China a nível mundial põe também em causa a política hegemónica dos Estados Unidos. Wallerstein não faz muitas previsões para o futuro, mas em várias conferências que realizou recentemente⁹⁶ afirmou que a questão do poder nuclear no Irão poderá levar a uma corrida aos armamentos nucleares no Médio-Oriente. A nível interno, as elites dos dois principais partidos americanos desejariam regressar às políticas de Nixon e Clinton,

⁹⁶ Conferências dadas na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra em 12/6/06, com o título “A post-american world: the coming decades”, na Universidade de Montreal em 26/9/06, intitulada “Les EUA face à leur déclin”, (vídeo na internet), e no Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas, em 27/2/08, “Le rôle international de l’Europe dans l’ère du déclin de l’hégémonie américaine: scénarii alternatifs”.

mas a persistência dos militaristas dirigidos pelo vice-presidente Cheney levou a uma clivagem entre as elites e o povo, intervencionistas e isolacionistas, que desde sempre é uma das principais questões que divide a nação americana.

I PARTE

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

e

a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)¹

Introdução

Formalmente, a Política Externa e de Segurança Comum, PESC, e a Política Europeia de Segurança e Defesa, PESD, nasceram nos articulados do Tratado de Maastricht, em 1992, mas, como é sabido, a sua origem é muito mais remota. Já em 1930, no auge do multilateralismo, após a Primeira Guerra Mundial, o “utopista” Aristides Briand, como já foi referido, propunha a criação de uma federação europeia. Jean Monnet, nas suas memórias, relata que uma das suas principais tarefas em Londres, a partir de 1940, foi a de trabalhar para a cooperação no terreno dos exércitos aliados.² Monnet descreve que existia ali desde Novembro de 1939 um Comité de Coordenação franco-britânico. Que, por seu lado, sucedera às Comissões Executivas dos Aliados durante a Primeira Guerra Mundial, às quais Monnet se dedicara juntamente com alguns amigos que de novo o acompanhavam trinta anos mais tarde. “Em 1914-18”, afirma, “a sorte das armas esteve incerta enquanto os Aliados combateram lado a lado e não como uma só e mesma força organizada”.³ Em 10 de Maio de 1940, Winston Churchill tornou-se primeiro-ministro e Jean Monnet escreve-lhe pedindo a colaboração das forças armadas da França e da Grã-Bretanha. Em 6 de Junho escreve-lhe novamente, solicitando uma fusão das duas forças aéreas. Mas era tarde demais. A França já tinha sido invadida e ocupada pela Alemanha. Antes disso, conta, em Março desse mesmo ano, os dois países tinham-se comprometido

¹ Como já referimos anteriormente, esta política passaria a designar-se por Política Comum de Segurança e Defesa com o Tratado de Lisboa.

² MONNET, Jean, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, pgs. 12 a 17.

³ MONNET, ob. cit. pg. 13.

a não negociar um armistício separado com a Alemanha e a manter uma acção comum na reconstrução da paz. Mas queixa-se que todos os mecanismos de coordenação e cooperação, mesmo em tempo de guerra, eram extremamente lentos e tinham sido necessários quatro meses para obter das administrações nacionais uma lista do potencial aéreo de cada país, destinada a ser enviada aos Estados Unidos da América para convencer os americanos a intensificar a produção de motores de aviões.⁴

O historiador Tony Judt conta na sua obra *POSTWAR: A History of Europe Since 1945*, que Jean Monnet tinha sido encarregado por De Gaulle, no final da guerra, de apresentar um plano de modernização da França, que englobava as minas, os sectores da electricidade e transportes, os materiais de construção, o aço, a maquinaria agrícola, o petróleo, os adubos, a marinha mercante. Em Janeiro de 1947 o governo francês aprovou esse primeiro plano nacional.⁵ “A França foi o primeiro país a empenhar-se totalmente numa política pública de crescimento e modernização económicos. O plano dependia fortemente das possibilidades da França aceder às matérias-primas e aos mercados alemães”.⁶ Mais tarde, esse plano francês foi adaptado ao Plano Marshall, anunciado pelo general americano num discurso em Harvard, a 5 de Junho de 1947. “Missões de produtividade”, assim se chamaram os grupos de gestores, técnicos e sindicalistas enviados aos Estados Unidos da América, e financiados pelo plano, para estudar o modo de funcionamento da economia americana.⁷ Judt revela também que em 1926 foi criado um Pacto Internacional do Aço para “regular a produção e evitar o excesso de capacidade”, de que fizeram parte a França, a Alemanha, o Luxemburgo e a Bélgica, a que se juntaram no ano seguinte a Suíça, a Áustria e a Hungria. Mas este pacto, que pode ser considerado um antecessor da CECA, não resistiu à Grande Depressão de 1929.⁸ Durante a guerra de 1939-45, os alemães “procederam à unificação técnica dos territórios ocupados, integrando redes de transportes, removendo fronteiras e alfandegas”.⁹ O Acordo de Benelux, entre a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo, foi assinado pelos governos desses países no exílio em Londres, ainda antes da guerra terminar. Preconizava a eliminação das barreiras alfandegárias e o movimento livre de

⁴ MONNET, ob. cit. pgs. 14 a 17.

⁵ JUDT, Tony, *POSTWAR: A History of Europe Since 1945*, tradução portuguesa, Edições 70, Lisboa, 2007, pg. 96.

⁶ Ibidem.

⁷ JUDT, ob. cit. pg. 123.

⁸ JUDT, ob. cit. pg. 190.

⁹ JUDT, ob. cit. pg. 191.

mão-de-obra, capitais e serviços, podendo-se considerá-lo também como um precursor do Tratado CECA.¹⁰ Entraria em vigor a 1 de Janeiro de 1948.

Jean Monnet explica nas suas memórias como após a apresentação do Plano Schuman em 9 de Maio de 1950 e o começo da conferência destinada à criação da CECA, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 20 de Junho do mesmo ano, um acontecimento internacional, cinco dias depois, veio pôr em alerta europeus e americanos, qual seja o da invasão da Coreia do Sul pelos exércitos da Coreia do Norte. Foi o começo desta guerra que desencadeou a mudança de posição em relação à participação da Alemanha numa possível força militar europeia. Aquando da ratificação do Pacto do Atlântico Norte, um ano antes, Robert Schuman tinha declarado à Assembleia Nacional francesa, segundo Monnet, que “a Alemanha não tem armamento e não o terá. É impensável que ela possa ser admitida no Pacto do Atlântico como uma nação susceptível de se defender ou ajudar à defesa de outras nações”.¹¹ O próprio chanceler Adenauer afirmara que se oporia a um renascimento da *Wehrmacht*. Mas agora, com uma possível ameaça comunista ao bloco ocidental, não apenas na Ásia, mas também na Europa, a posição de princípio sobre o rearmamento da Alemanha, pensava Monnet, necessitava de ser revista. Outras vozes afirmavam que estando a Alemanha no centro da principal disputa da guerra-fria seria normal que fosse chamada a defender-se a ela própria. Churchill, em Estrasburgo, propunha a criação de um exército europeu debaixo da autoridade de um ministro europeu da Defesa.¹²

Enquanto a Guerra da Coreia prosseguia e os peritos desenvolviam o articulado do futuro Tratado CECA, René Plevin era nomeado primeiro-ministro francês e a França, atolada na Guerra da Indochina, não tinha forma de contribuir para a formação de um exército europeu, que os desenvolvimentos da guerra-fria exigiam. O Secretário de Estado americano Dean Acheson informava os europeus que iriam ser enviados reforços para a Europa, mas que esta teria de criar um exército de 60 Divisões, das quais “10 poderiam ser alemãs”. E afirmava que “se tratava não de recriar as forças armadas alemãs, mas de as integrar na NATO, sob o comando de um general americano, provavelmente Eisenhower”.¹³ Para os franceses, era entregar as armas ao antigo inimigo, mas os espíritos mais clarividentes, como Monnet, perceberam que se tratava antes de implicar os alemães numa defesa europeia e não nacional. Era pôr a

¹⁰ JUDT, ob. cit. pg. 192.

¹¹ MONNET, ob. cit. pg. 488.

¹² MONNET, ob. cit. pg. 490.

¹³ MONNET, ob. cit. pgs. 496 e 497.

defenderem-se a eles próprios os que estavam ameaçados directamente. E assim os americanos foram os responsáveis pelo convencimento dos franceses da necessidade de um Plano Schuman alargado, para integração da Alemanha. O receio dos alemães era tal que, segundo Judt, o responsável pelo *Foreign Office*, Ernest Bevin, em Dezembro de 1947, “encarava a Rússia como uma ameaça menor que uma futura e ressurgida Alemanha”.¹⁴

Monnet escreve então que estava decidido a participar nesta nova via: “o Plano Schuman não podia ser continuado fora do novo contexto e as circunstâncias obrigavam-nos a queimar etapas: a federação europeia tornava-se um objectivo próximo. Os exércitos, as armas e as produções de base colocavam-se ao mesmo tempo sob uma soberania comum. Não podíamos esperar que a Europa política viesse um dia coroar uma construção progressiva, pois que, desde o início, a defesa comum não podia ser concebida sem uma autoridade política comum”.¹⁵

Com a intervenção na Coreia, os americanos não dispunham de forças suficientes para defenderem sozinhos a Europa de uma possível ameaça soviética. Os franceses debatiam-se com graves problemas na Indochina, como já referimos. A Inglaterra tinha grande parte dos seus contingentes dispersos pelo “*British Empire*”. Restava a Alemanha, embora “a consciência europeia se revoltasse contra esta perspectiva”, escreve Monnet.¹⁶ Assim como os próprios alemães. O ministro do Interior Heinemann tinha-se demitido como protesto contra um possível rearmamento do seu país e Adenauer declarara que apenas admitia um contingente englobado num exército europeu, mas não a criação de uma força militar nacional. Nestas condições, Monnet considerava que os europeus deviam estar agradecidos ao chanceler alemão por esta sua atitude de firmeza e não lhes restava senão “inventar em poucos dias esse exército europeu, do qual não havia precedente nem modelo”.¹⁷

Estava em marcha o projecto da Comunidade Europeia da Defesa, que ficou conhecido como Plano Pleven, do nome do primeiro-ministro francês da época. Monnet explica que, face à insistência dos americanos para a criação de unidades militares alemãs, traçou uma proposta a apresentar aos americanos em 28 de Outubro de 1950, em Nova Iorque, numa altura em que o Plano Schuman, que resultaria no Tratado CECA, se encontrava ainda em fase de elaboração. Consistia em reiterar a oposição, no interesse

¹⁴ JUDT, ob. cit. pg. 144.

¹⁵ MONNET, ob. cit. pg. 498.

¹⁶ MONNET, ob. cit. pg. 499.

¹⁷ MONNET, ob. cit. pgs. 500 e 501.

da Europa e da paz, à reconstituição de um exército alemão e propor como solução a criação de um exército europeu unificado, debaixo de uma autoridade única política e militar, seguindo os mesmos métodos de integração utilizados nos sectores do carvão e do aço. Uma Alta Autoridade supranacional seria responsável pelo comando, a organização, o equipamento e o financiamento desse exército. Este projecto seria diferido até à assinatura do Plano Schuman, cujos trabalhos entravam na fase final. Contava-se com o aproveitamento da reacção positiva que o anúncio desse plano tinha provocado nas opiniões públicas europeias, embora se concebesse também, à partida, uma possibilidade de fracasso, dado o melindre que a questão do rearmamento alemão provocava.¹⁸ Antes de partir para a reunião nos Estados Unidos, Pleven apresentou em 24 de Outubro, perante a Assembleia Nacional francesa, o projecto da criação de uma Europa da Defesa, falando pela primeira vez de um ministro europeu responsável por esse sector, num conselho de ministros e numa assembleia comum, assim como num orçamento de defesa comum. Monnet conta que Pleven se encontrou com o general Marshall, que insistiu no recrutamento de várias divisões alemãs, mas com limitações ao nível dos equipamentos e da participação no Estado-Maior. O plano francês parecia agradar mais a Adenauer que o dos americanos. A questão residia pois em escolher entre um exército alemão no âmbito do Pacto do Atlântico e um exército europeu, onde seriam integrados contingentes militares alemães. E Monnet perguntava-se: “quem recrutaria o primeiro soldado alemão, se era recusada a criação de um Ministério da Guerra germânico?”¹⁹ Tony Judt também confirma que a apresentação do Plano Pleven/CED pelos franceses se destinava a impedir a remilitarização da Alemanha pelos americanos.²⁰

Monnet participa no início dos trabalhos sobre a Europa da Defesa, mas a sua responsabilidade principal está na criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, onde será o primeiro presidente da Alta Autoridade, o equivalente à actual Comissão Europeia. Refere que nessa altura os planos americanos da criação de um exército alemão controlado continuavam a ser rejeitados pela maioria da opinião pública alemã. Dois nacionalismos, de esquerda e de direita, assim os define Monnet, opunham-se aos dois tratados que se pretendia criar. Por um lado os comunistas, que desde a recusa do Plano Marshall pela União Soviética, se batiam contra qualquer tentativa de

¹⁸ MONNET, ob. cit. pgs. 502 e 503.

¹⁹ MONNET, ob. cit. pgs. 505 a 509.

²⁰ JUDT, ob. cit. pg. 288.

organização política integrada na Europa Ocidental. Por outro, os gaullistas e a direita alemã não viam com bons olhos nem o Plano Schuman nem o Plano Pleven. Mas o Tratado CECA foi assinado em Paris a 18 de Abril de 1951, menos de um ano depois da célebre alocução do dia 9 de Maio de 1950.

Desde Fevereiro de 1951, tinha sido iniciada em Paris uma conferência para a criação de um exército europeu. O Pacto do Atlântico, assinado dois anos antes, punha na ordem do dia o tema das forças armadas integradas. Monnet refere que o principal problema sobre a defesa europeia era o do nível de integração dos exércitos de cada país, criticado pelos políticos de acordo com as reticências da opinião pública. No que respeita aos militares, estes estavam habituados a resolver os problemas de organização ligados à intendência e à logística.²¹

Havia uma aceitação maioritária na Europa e nos Estados Unidos da América sobre a necessidade de uma união económica e política europeia e discutia-se da viabilidade de umas forças armadas europeias integradas, dadas as novas ameaças vindas do Leste. Monnet encontra em Paris, em 1951, Eisenhower, que no ano seguinte será eleito presidente americano. O general, que prestava serviço na Europa, faz um discurso em Londres, segundo Monnet, onde refere que “as fronteiras são um obstáculo ao interesse comum, à divisão do trabalho, impedindo a circulação dos bens, favorecendo a desconfiança, mantendo as posições adquiridas. Os homens que vivem num presente medíocre e não têm a esperança de um futuro melhor não podem assegurar a sua própria segurança. É apenas realizando a sua unidade numa federação que a Europa obterá uma real segurança, prosseguindo com a sua contribuição para o progresso da civilização ocidental”.²² Este discurso serviu para que o Pentágono e o Departamento de Estado americanos aceitassem a ideia de umas forças armadas europeias integradas em detrimento do seu anterior plano de um exército alemão com limitações. Monnet diz que foram precisas ainda mais cinco conferências internacionais para concluir um texto que no entanto existia já nas suas grandes linhas desde o Verão de 1951: o Plano Pleven. Tratava-se simplesmente de transpor os mecanismos existentes no Plano Schuman, concretizado no Tratado CECA, para a Comunidade Europeia de Defesa. As instituições eram as mesmas, à excepção do executivo. A Defesa vinha reforçar a Economia, criando uma estrutura federal. Mas os seus intervenientes, segundo Monnet, seriam submetidos

²¹ MONNET, ob. cit. pg. 521.

²² MONNET, ob. cit. pgs. 524 e 525.

a um controle democrático e a uma jurisdição suprema e deveriam dialogar com os governos dos Estados membros.²³

De Gaulle tinha combatido desde o início o Plano Schuman. O tratado fora ratificado pela Câmara dos Deputados francesa, em 13 de Dezembro de 1951, por 377 votos a favor e 233 contra, a maior parte gaullistas e comunistas. Mas para a votação posterior no Senado foi desencadeada uma campanha nacionalista em 25 de Março de 1952 pelo jovem senador Michel Debré, grande apoiante do general e colaborador nos seus futuros governos da V República. Este refere no seu discurso a “ausência de respeito pela liberdade” por parte da nação alemã e o seu “gosto pelo poder”, fazendo um retrato da França da IV República como uma nação incapaz de tomar conta de si própria. Apenas De Gaulle seria capaz de lhe dar a força necessária para enfrentar o vigor da nação alemã, subentendia-se nas suas palavras. Mas sobre o projecto de uma Comunidade Europeia da Defesa é o general, ele próprio, que o ataca, afirmando que “o projecto artificioso de um exército dito europeu ameaça terminar, *de jure*, com a soberania francesa”. Como a Europa não existia enquanto entidade política, esse novo exército europeu, dizia ele, seria entregue aos americanos. Para o general, a única realidade política era a nação e a sua fórmula europeia a de uma “confederação de Estados”.

Ao contrário, para Monnet e seus acompanhantes, a Europa deveria construir-se por pequenos passos, criando “solidariedades, cujo desenvolvimento progressivo chegaria mais tarde a uma federação”.²⁴ E num dos seus primeiros discursos como Presidente da Alta Autoridade, dirigindo-se à Assembleia Parlamentar da CECA, afirma: “Não será nunca demais redizer que os seis países que formam a Comunidade são os pioneiros duma Europa mais larga, cujos limites serão apenas fixados por aqueles que ainda não aderiram. A nossa Comunidade não é uma associação de produtores de carvão e de aço: ela é o começo da Europa”.²⁵

O Tratado da Comunidade Europeia de Defesa foi assinado, finalmente, em Paris a 27 de Maio de 1952, em presença do americano Dean Acheson e do britânico Anthony Eden. Os responsáveis dos seis países que constituíam a CECA e agora a CED precisavam da confirmação por escrito dos EUA e da Grã-Bretanha, (país europeu ausente dos dois tratados), que, no âmbito do Pacto do Atlântico, aquelas duas potências

²³ MONNET, ob. cit. pg. 526.

²⁴ MONNET, ob. cit. pgs. 535 e 536.

²⁵ MONNET, ob. cit. pg. 576.

acorreriam em defesa da Europa, militarmente, em caso de necessidade. E essa garantia foi dada no momento da assinatura do tratado.²⁶

Entretanto, os governos instáveis sucedem-se em França. Depois de René Pleven tinha havido Antoine Pinay e René Mayer. Este último, afirma Monnet, deixara abrir a brecha por onde entrariam as dúvidas gaullistas. O Ministro dos Negócios Estrangeiros George Bidault pretendia uma Europa francesa, “*faire l’Europe sans defaire la France*”, cita Monnet nas suas memórias. O tratado CED foi apresentado para discussão na Assembleia Nacional francesa apenas em Janeiro de 1953. Ele apresentava uma arquitectura institucional que contemplava uma Câmara dos Povos eleita por sufrágio universal e directo, um Senado eleito pelos parlamentos nacionais, um Conselho Executivo de cinco membros, com um presidente eleito pelo Senado e responsável perante as duas câmaras, um Conselho de Ministros nacional, assegurando, como na CECA, a ligação entre o executivo europeu e os governos nacionais e ainda um Tribunal de Justiça. As oposições ao tratado em França tomam uma dinâmica ganhadora e o governo começa a fazer concessões atrás de concessões, retirando substância ao texto. De Gaulle declara que “com ou sem protocolos, o tratado é inteiramente inaceitável”. É neste ambiente que o parlamento alemão ratifica o tratado em 19 de Março de 1953. Em França, no momento em que o Primeiro-Ministro René Mayer pretende continuar com o processo de ratificação, é destituído e substituído por Joseph Daniel, que nada fará, ao mesmo tempo que a derrota francesa na guerra da Indochina e o massacre de Diên Biên Phû criam um ambiente de catástrofe nacional, que levará muito tempo a sarar.

Monnet questiona-se se porventura o tratado CED tivesse sido votado no parlamento francês em 1953 e não em 1954, ano da tragédia na Indochina, teria sido aprovado. Mas não tem uma resposta para esta questão. Pierre Mendès France, o primeiro-ministro que se segue, tem uma prioridade que é a de fazer a paz na Indochina e proceder à retirada das tropas francesas. A construção da Europa não faz parte dos seus desígnios imediatos. E o tratado é deixado cair. Em 30 de Agosto de 1954 é votado negativamente pelo parlamento francês. Logo a seguir, por sugestão do britânico Anthony Eden, à época ainda Ministro dos Negócios Estrangeiros, e para obviar à derrota do projecto CED, a Alemanha passa a fazer parte da União da Europa Ocidental, UEO, resultante do Tratado de Bruxelas de 1948. Passa assim a integrar pela primeira vez, depois da guerra, uma estrutura militar europeia. No ano seguinte, 1955, a RFA entrará na NATO, desta

²⁶ MONNET, ob. cit. pg. 538.

vez com a ratificação da Assembleia Nacional francesa.²⁷ (O Tratado de Bruxelas, assinado em 17 de Março de 1948, segundo Tony Judt, resultara do Tratado de Dunquerque do ano anterior, aliança defensiva entre a França e a Grã-Bretanha contra a Alemanha, e dos receios provocados pelo Golpe de Praga um mês antes. Àqueles dois países tinham-se juntado os três do Benelux).²⁸

Depois da rejeição da CED, Jean Monnet declara que não pretende continuar o seu mandato de Presidente da Alta Autoridade da CECA, que termina em Fevereiro de 1955. Ele irá dedicar-se ao novo projecto que intitulou de Estados Unidos da Europa, mas que perderá esta designação em favor de Comunidade Económica Europeia. A 1 de Junho do mesmo ano, começa a Conferência de Messina, com os ministros dos Negócios Estrangeiros dos países fazendo parte da CECA, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Bélgica e Holanda.²⁹ Confirmava-se a máxima de que das dificuldades resultavam os avanços na construção da Europa. Ou dito de outra forma por Monnet, “a Europa será feita nas crises e resultará da soma das soluções que serão dadas a essas crises”.³⁰

Em 1957, com a CEE, foi também criada a EURATOM, Comunidade Europeia da Energia Atómica, com o fim de utilizar essa energia na Europa para fins pacíficos, embora se soubesse que servia também para fabricar bombas altamente destruidoras.

A França, aliás, começaria a desenvolver, paralelamente, um programa nuclear próprio, ainda antes da subida de De Gaulle ao poder, em 1958. O que ajudou a criar a EURATOM, segundo Monnet, foi a nacionalização do Canal de Suez por Nasser a 26 de Julho de 1956. A Europa corria um risco forte de penúria, por ser importadora de um quinto da energia consumida. Daí, a realização de uma operação militar franco-britânica a 5 de Novembro do mesmo ano, com a colaboração de forças israelitas, destinada a reabrir o canal. Que terminou com o regresso inglório a casa das tropas coligadas, por indicação do Presidente Eisenhower, que se apresentava a um segundo mandato à presidência dos Estados Unidos e, claramente, não estava interessado numa tal aventura.³¹

²⁷ GROSSER, Alfred, *Les Occidentaux – les pays d’Europe et les Etats-Unis depuis la guerre*, Fayard, Paris, 1981, pg. 162.

²⁸ JUDT, ob. cit. pgs. 159 e 290.

²⁹ MONNET, ob. cit. pgs. 580 a 594.

³⁰ MONNET, ob. cit. pgs. 615 e 616.

³¹ MONNET, ob. cit. pgs. 616 a 624.

Capítulo I

I.1. Os antecedentes da PESC e da PESD

Desde Outubro de 1970 que os Estados membros da Comunidade Económica Europeia cooperavam e debatiam em comum os grandes problemas da política internacional, depois do fracasso da Comunidade Europeia de Defesa em 1954. Mas essa colaboração fazia-se apenas a nível intergovernamental e ficou conhecida como “Cooperação Política Europeia”. Em 1986, o Acto Único Europeu institucionalizou esta cooperação, mas sem alterar a sua natureza intergovernamental nem as modalidades em que se exercia. Foi apenas com o Tratado de Maastricht, em vigor a partir de 1 de Novembro de 1993, que foi inscrito o objectivo de criar uma Política Externa e de Segurança Comum, PESC, permitindo à Comunidade Europeia fazer ouvir a sua voz na cena internacional, expressar posição sobre os conflitos armados, os atentados aos Direitos do Homem e qualquer outro assunto relevante no âmbito da política internacional.

O mesmo Tratado de Maastricht previa que fosse criada uma Política Europeia de Segurança e Defesa, PESD, com vista à definição progressiva de uma Defesa Comum.

As disposições da PESC foram revistas pelo Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em 1999. Foi criada a figura do Alto Representante para a PESC, acumulando com a função de Secretário-Geral do Conselho de Ministros. Com a entrada em vigor do Tratado de Nice em 2001, foram criados o Comité Político e de Segurança, COPS, e o Comité Militar da União Europeia, CMUE, no âmbito da PESD.

Estes três tratados estão pois na base da institucionalização das mais importantes decisões tomadas na Comunidade Europeia, no âmbito da política externa e de defesa, depois do fracasso da CED, Comunidade Europeia de Defesa, e do desenvolvimento da Cooperação Política Europeia, a partir de 1970.

Com efeito, os anos imediatos ao final da guerra e as décadas de 1950 e 1960 tiveram alguns períodos atribulados no que respeita à segurança europeia e até mundial, que implicaram uma subordinação da Europa aos Estados Unidos da América em termos de segurança e causaram disputas e desconfianças entre a França e a aliança anglo-americana. Em ordem cronológica decrescente e de importância, alguns acontecimentos que marcaram o final da década de 1940 foram a explosão da primeira bomba atómica da União Soviética, em 14 de Julho de 1949, o Golpe de Praga, levando o partido

comunista ao poder na Checoslováquia, em Fevereiro de 1948, e o discurso de Churchill em Fulton, acusando os soviéticos de criar uma “cortina de ferro” na Europa Central, em 5 de Março de 1946.³²

Desde Abril de 1951 havia um comando unificado da NATO na Europa,³³ presidido pelo general Eisenhower, que ficaria nesse posto pouco mais de um ano, uma vez que seria o candidato republicano às eleições presidenciais americanas de 1952, de que saiu vencedor. A Guerra da Coreia é desencadeada em 1950 e vai durar quatro anos. O agravamento da situação na Alemanha culminará na construção do muro, em Agosto de 1961, separando a cidade de Berlim em duas, nos primeiros meses da presidência de John Kennedy. A crise dos mísseis em Cuba, em 1962, quase provoca uma nova guerra mundial e os americanos vão entrar em força na guerra do Vietname, sucedendo aos franceses, e ali permanecendo durante mais de uma década. O regresso de De Gaulle ao poder, com a missão de resolver o problema argelino, leva à criação da V República em França, subalternizando o parlamento e conferindo um enorme poder ao presidente, especialmente na política externa. Estas são algumas das condicionantes que vão criar importantes clivagens na construção da Europa nos anos seguintes, especialmente entre a França e a Grã-Bretanha.

Certo que a ameaça soviética serve de factor aglutinador dos europeus, mas, como aconteceu anteriormente em relação ao rearmamento alemão e à CED, a França vai distanciar-se progressivamente da aliança estreita entre americanos e britânicos, desta vez por desconfiança em relação à implantação de armas nucleares na Europa. Na década de 1950 esta é uma questão essencial que, como já se viu, está na origem da criação da Comunidade Europeia da Energia Atómica, EURATOM, em 1957, juntamente com a Comunidade Económica Europeia, CEE. Os americanos pretendem ser os únicos detentores da decisão de utilização das armas nucleares instaladas em território europeu no âmbito da NATO. De Gaulle desconfia de um conluio anglo-americano e vai desenvolver um programa nuclear próprio, (decisão que havia sido tomada no final da IV República), abandonando o comando militar da organização, que é transferido de Fontainebleau para Mons, na Bélgica. Com efeito, a França tornar-se-à na quarta potência nuclear, uma vez que o Reino Unido já havia feito deflagrar a sua

³² GROSSER, ob.cit. pgs. 61 e 62.

³³ GROSSER, ob. cit. pg. 159.

primeira bomba atômica em Montebello, na Austrália, em Outubro de 1952.³⁴ A França só o fará em 13 de Fevereiro de 1960 em Reggane, no deserto do Saara.³⁵

De Gaulle regressa ao poder em Junho de 1958, mas só depois dos acordos que irão resolver o problema da Argélia começa a desenhar uma nova política externa, ou seja a partir de 1962. No início de 1963 introduz o primeiro veto à entrada da Grã-Bretanha na CEE, aliado preferencial militar dos Estados Unidos, que foram autorizados, desde 1948, a instalar bases em solo britânico para utilização dos seus bombardeiros estratégicos.³⁶ No ano seguinte, em 31 de Junho de 1964, anuncia, unilateralmente, o reconhecimento da República Popular da China. Mas não tinha deixado de dar todo o seu apoio ao Presidente Kennedy durante a crise dos mísseis em Cuba de 1962.³⁷ Visa com a sua política pôr-se ao nível dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, potências nucleares, a quem envia um memorando, logo no início do seu mandato, sugerindo a reestruturação da Aliança Atlântica e a criação de um directório destes três países, subalternizando os restantes, o que provoca a desconfiança dos holandeses, na pessoa de Joseph Luns, Secretário-Geral da NATO durante vários anos.³⁸ Tendo deixado de se opor ao aprofundamento da Comunidade Europeia, mas impedindo a entrada da Grã-Bretanha, contra vontade expressa dos holandeses, De Gaulle lança o Plano Fouchet, que preconiza uma União de Estados e a adopção de uma política externa e de defesa comuns, embora sem características de supranacionalidade, uma vez que impera a regra da unanimidade. Os belgas apoiam os holandeses e o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Paul-Henri Spaak, escreve que “a Europa integrada não deve ambicionar ser uma terceira força mundial”. O Plano Fouchet é pois neutralizado pelo desentendimento no seio dos seis parceiros da Comunidade Económica Europeia, nesse ano de 1962.³⁹

Em 18 de Dezembro de 1962, Kennedy e Macmillan, primeiro-ministro britânico, reúnem nas Bahamas para tratar dos sistemas de defesa nuclear. Em 21 é publicado um comunicado que afirma a necessidade de uma força nuclear multilateral da NATO.

Os Estados Unidos põem à disposição da Grã-Bretanha mísseis Polaris sem as ogivas nucleares, que os britânicos instalarão em submarinos da sua fabricação, com engenhos nucleares também produzidos por eles próprios. Kennedy faz a mesma oferta à França,

³⁴ GROSSER, ob. cit. pg. 218.

³⁵ GROSSER, ob. cit. pg. 221.

³⁶ GROSSER, ob. cit. pg. 223.

³⁷ GROSSER, ob. cit. pgs. 238 e 239.

³⁸ GROSSER, ob. cit. pg. 241.

³⁹ GROSSER, ob. cit. pgs. 258 a 260.

mas esta não dispõe de submarinos que possam receber os mísseis Polaris. Algumas semanas depois, em 14 de Janeiro de 1963, De Gaulle rejeita a oferta americana e nega, como já vimos, a entrada da Grã-Bretanha na CEE e dos outros países que a acompanhariam, afirmando que “o resultado em definitivo seria uma comunidade atlântica colossal sob dependência e direcção americanas, que iria rapidamente absorver a comunidade europeia”.⁴⁰ Tony Judt acrescenta que o presidente francês “foi informado pelo general Norstad, comandante americano da NATO, que não estava autorizado a conhecer os pormenores da colocação pelos americanos de armas nucleares em solo francês”.⁴¹

Depois da morte de Kennedy, em Novembro de 1963, as relações da França com os Estados Unidos pioram, ao ponto de De Gaulle se encontrar com o Presidente Johnson apenas duas vezes, nos funerais de Kennedy e Adenauer. O presidente francês vai desenvolver a sua política anti-americana, já referida atrás, de oposição à presença dos Estados Unidos no Vietname, na América Latina, (por exemplo aquando da intervenção daquele país na República Dominicana, em 1965), e até no Canadá francófono, o Quebec. Ao mesmo tempo estabelece contactos mais estreitos com a União Soviética, onde faz uma visita em Junho de 1966. Em Março desse mesmo ano, De Gaulle tinha enviado ao presidente Johnson a carta onde anunciava a retirada da França do Comando Militar da NATO, mantendo-se no entanto membro da Aliança Atlântica e, nesses termos, solidário com os outros parceiros em caso de guerra. Defende a sua posição por “mudanças realizadas desde 1949 na Europa, na Ásia e noutros locais, e nas próprias forças armadas francesas, que não justificam mais as disposições de ordem militar tomadas aquando da conclusão da aliança, seja sob a forma de convenções multilaterais, seja por acordos particulares entre o governo francês e o governo americano”.⁴² Acrescentava que a França se propunha recuperar a sua soberania sobre todo o seu território, o que implicava a retirada de todas as forças militares estacionadas no seu país, assim como do comando militar da NATO localizado em Fontainebleau, que seria transferido para Mons, na Bélgica, antes de Abril de 1967, cumprindo o prazo dado pelos franceses. A reacção de Johnson é de perplexidade, mas ao mesmo tempo de

⁴⁰ GROSSER, ob. cit. pgs. 262 e 263.

⁴¹ JUDT, ob. cit. pg. 341.

⁴² GROSSER, ob. cit. pgs. 269 a 278.

aceitação, confessando mais tarde que não reagiu frontalmente à decisão de De Gaulle para não exacerbar ainda mais o nacionalismo francês.⁴³

De Junho de 1965 a Janeiro de 1966 é a política da “cadeira vazia” seguida pela França, com a sua ausência dos conselhos de ministros a nível europeu, para impor o voto por unanimidade em todos os assuntos considerados vitais para um membro da comunidade. Em 1967, o segundo pedido de adesão do Reino Unido é também vetado por De Gaulle.⁴⁴

Depois da crise de Maio de 1968 em França, coincidente com a primeira reunião em Paris, a 15 de Maio, entre americanos e norte-vietnamitas para resolução do conflito do Vietname, De Gaulle sai consideravelmente enfraquecido politicamente e no ano seguinte, a 27 de Abril, convoca um referendo sobre a regionalização, condicionando a sua continuação no poder a um voto positivo dos franceses. Como estes não lhe fazem a vontade, demite-se e são convocadas eleições presidenciais de que sai vitorioso o seu ex-primeiro ministro Georges Pompidou. Este não levanta mais entraves à candidatura da Grã-Bretanha ao Mercado Comum, onde acaba por entrar em 1973, juntamente com a Dinamarca e a Irlanda, tendo o povo norueguês recusado a sua participação na CEE, pela primeira vez, através de referendo. As condições para a entrada da Grã-Bretanha tinham-se modificado e De Gaulle, pouco tempo antes de partir, dera um sinal, recebendo o embaixador britânico Christofer Soames, dando azo a grandes especulações. Os Estados Unidos estão enfraquecidos pelo enorme esforço militar na Guerra do Vietname e são obrigados a encetar negociações com o inimigo comunista, como já se viu. Ao mesmo tempo, uma crise financeira transatlântica vai obrigar à desvalorização do dólar e à decisão do Presidente Nixon, em 15 de Agosto de 1971, de acabar com a convertibilidade daquela moeda em ouro. É o fim do sistema de Bretton Woods, tal como tinha sido concebido em 1944. As moedas europeias e americana tornar-se-ão flutuantes e será criado em breve o Sistema Monetário Europeu para lhes dar uma certa estabilidade e refrear a especulação financeira. Entretanto, a Alemanha tornava-se na principal potência económica europeia, uma das razões que leva De Gaulle a aceitar a entrada da Grã-Bretanha, para manter o equilíbrio europeu. No ano anterior, a 12 de Agosto e 7 de Setembro, respectivamente, o chanceler alemão Willy Brandt assina em Moscovo e Varsóvia acordos que implicam a renúncia do seu país à

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ JUDT, ob. cit. pgs. 360 a 361.

modificação das fronteiras resultantes da derrota na Segunda Guerra Mundial, assim como à soberania da RFA sobre todo o território alemão, que vêm juntar-se à declaração feita anteriormente pelos alemães de renúncia à utilização de armas nucleares.⁴⁵

O período que antecede a entrada da Grã-Bretanha, da Dinamarca e da Irlanda na CEE é pleno de iniciativas políticas. Primeiro, a Conferência da Haia decide, em Dezembro de 1969, prosseguir o aprofundamento e o alargamento do Mercado Comum. Em Março de 1970, são criados dois grupos de trabalho, o Comité D'Avignon que elaborará um relatório de que resultará a Cooperação Política Europeia, de que já falámos, e o Comité Werner que pretende lançar as medidas necessárias para que seja criada uma União Económica e Monetária. Este plano revelar-se-ia precoce, mas dois anos mais tarde, em 10 de Abril de 1972, os governadores dos bancos centrais europeus decidem criar um sistema que ficou conhecido como “serpente monetária”, consistindo numa banda de flutuação limitada, mais tarde Sistema Monetário Europeu, onde se movem as moedas europeias que decidem participar, cuja duração se estendeu até às vésperas do lançamento do euro.

A última reunião das negociações para pôr termo ao conflito entre americanos e norte-vietnamitas decorrerá, ainda em Paris, a 27 de Janeiro de 1973, ano do primeiro choque petrolífero e do aumento generalizado das matérias-primas. O cobre, o zinco, o estanho, o café atingem níveis de preços nunca antes alcançados. Assim como os bens alimentares. O custo do trigo é multiplicado por 2,5 e o da soja por 3. O governo americano decide suspender a exportação de soja durante algum tempo e no GATT as negociações são entre os Estados Unidos, a Europa e o Japão, estes dois últimos tendo rompido o monopólio de grande potência económica mundial detido pelos americanos. Com efeito, as exportações a nível mundial dos Estados Unidos, entre 1950 e 1970, descem de 16,7% para 13,7%, enquanto que as da Europa do Mercado Comum sobem de 15,4% para 28,8%. Quanto às reservas monetárias mundiais passam de 49,8% a 15,7%, no mesmo período, para os primeiros, e de 6,1% a 32,5% para os segundos.⁴⁶ O boicote dos fornecimentos de produtos petrolíferos por parte da OPEP aos países ocidentais resulta da guerra israelo-árabe do Kippour, desencadeada pelo ataque sírio-egípcio a Israel em 6 de Outubro de 1973. Os Estados Unidos e os Países Baixos são os mais punidos, com uma interdição total dos fornecimentos. A França e a Grã-Bretanha continuam com o nível de fornecimentos que recebiam antes da guerra. Os restantes

⁴⁵ GROSSER, ob. cit. pgs. 323 a 331.

⁴⁶ GROSSER, ob. cit. pgs. 338 a 347.

países sofrem um corte de 5%. O problema do corte dos fornecimentos passa para segundo plano em detrimento do preço do barril, (159 litros), que aumenta de 2,5 dólares para 10 dólares em Janeiro de 1974, quadruplicando os lucros dos países produtores. Situação que afectará muito mais a economia europeia que a americana, em virtude dos Estados Unidos serem, à data, um dos principais produtores mundiais.⁴⁷

Depois da adesão à CEE da Grã-Bretanha, Dinamarca e Irlanda, em 1973, a Cooperação Política Europeia vai concretizar-se nos acordos entre a Europa, os Estados Unidos e o Canadá, que estarão na base da importante Conferência de Helsínquia, de Agosto de 1975, com os países do Pacto de Varsóvia. Esses trabalhos duraram três anos e foram a demonstração da possibilidade de uma cooperação muito estreita em política externa e de segurança entre os 9 países que compunham a Comunidade Económica Europeia de então. Nunca tinha havido, em política externa, uma tão importante convergência de posições comuns entre os países europeus. Aliás, neste período há também uma convergência entre Estados Unidos e União Soviética no que respeita aos armamentos nucleares estratégicos, as conversações SALT, *Strategic Arms Limitation Talks*, mais tarde SALT 2, e as MIRV, *Multiple Independently Targetable Reentry Vehicles*, sobre a limitação dos mísseis estratégicos intercontinentais, que levam à assinatura de um acordo em Moscovo, entre Richard Nixon e Leonid Brejnev, em Maio de 1972. No que respeita às armas convencionais, abre em Viena, em Janeiro de 1973, uma conferência entre países da NATO e do Pacto de Varsóvia, MBFR, *Mutual and Balanced Forces Reduction*, destinada a limitar o crescimento do número dessas forças na Europa Central.

Estrategicamente, é da maior importância a criação, em Novembro de 1974, da Agência Internacional de Energia, com sede em Paris, que pretende contrabalançar o poder do cartel dos produtores de petróleo, OPEP. Dezanove países entram na organização, dos quais oito da CEE, à excepção da França, que considera tratar-se de um órgão dominado pelos interesses dos Estados Unidos da América.⁴⁸

⁴⁷ GROSSER, ob. cit. pgs. 349 a 354.

⁴⁸ GROSSER, ob. cit. pgs. 369 a 379.

I. 2. Os desenvolvimentos na década de 1980

A entrada da Grécia em 1981 na Comunidade Económica Europeia e de Portugal e Espanha em 1986 alargou e aprofundou o interesse pela Europa do sul e o Mediterrâneo oriental. Aqui e no Médio-Oriente vão dar-se acontecimentos de grande importância para a região e para o mundo, a guerra civil no Líbano, a revolução iraniana e a guerra Irão/Iraque. Na América Latina, a maior parte dos regimes ditatoriais são substituídos por democracias emergentes e o mesmo acontecerá na África do Sul no final da década.

Na Europa, na primeira metade dos anos 1980, dá-se a chamada crise dos euro-mísseis, seguida de uma *détente* este-oeste com a chegada de Gorbatchov ao poder. No início da década tinha havido uma proposta de institucionalização da Cooperação Política Europeia, CPE, da parte dos ministros dos Negócios Estrangeiros da Alemanha e Itália, Dietrich Genscher e Emilio Colombo, respectivamente. Propunham o aprofundamento e a institucionalização da CPE, com a sua inscrição num tratado. Sugerem mesmo um novo nome: Política Estrangeira e de Segurança Comum.⁴⁹ Pedem que a Comissão Europeia também esteja presente nas deliberações da CPE, o que só acontecerá em 1984, depois da Declaração de Stuttgart. Mas a entrada recente da Grã-Bretanha, pouco interessada numa comunitarização daquela política e num enfraquecimento da relação anglo-americana, assim como a posição de neutralidade da Irlanda e também a falta de interesse da Dinamarca fazem com que o projecto Genscher/Colombo não vá para diante. A institucionalização da CPE acabará por se fazer em 1986, como já vimos, com o Acto Único Europeu, mas conservando o seu carácter puramente intergovernamental. Mas as questões de defesa continuam de fora dessa cooperação e quando a crise dos euro-mísseis revela um risco de desacordo transatlântico sobre as estratégias nucleares, a Bélgica e a França propõem uma revitalização da União para a Europa Ocidental, UEO, reactivando essa organização, até então adormecida, como uma instituição militar da Europa Ocidental, a que irão aderir os três novos países do sul da Europa, Grécia, Portugal e Espanha. A UEO passará a contar como uma organização militar da Comunidade Europeia e a servir de ponte com a NATO.⁵⁰ E depois do fim da guerra-

⁴⁹ REMACLE, Eric, L'Union Européenne dans les Relations Internationales, Presses de l'Université Libre de Bruxelles, 2007/08, pg. 147.

⁵⁰ Ibidem.

fria, no princípio da década de 1990, haverá mesmo um período em que se perspectiva a hipótese dessa organização se tornar numa espécie de “braço europeu” da NATO, o que acaba por não se concretizar devido ao desencadear das guerras no território da ex-Jugoslávia. A queda do Muro de Berlim e o fim da guerra-fria vão acelerar o aprofundamento e o alargamento das políticas externa e de defesa europeias, institucionalizando-as, como já se viu anteriormente, e definindo-as amplamente nos tratados de Amesterdão e de Nice, que se seguiram ao de Maastricht. Por fim, a aprovação do Tratado de Lisboa e a sua implementação, com a criação do Serviço Europeu para a Acção Externa, criariam as condições para uma maior eficácia institucional da PESC e da PESD.

I. 3. O caso especial do Eurocorps

O Eurocorps foi criado por iniciativa do general De Gaulle e do Chanceler Adenauer em 1963 e pode considerar-se também como um dos precursores da Europa da Defesa.

O Tratado do Eliseu, assinado em 22 de Janeiro de 1963 por aqueles dirigentes da França e da Alemanha, estipula que os dois países estão decididos a cooperar no campo da Defesa. Isso implicou visitas recíprocas de responsáveis de ambas as forças armadas e cooperação no campo da indústria da Defesa.

Em 1987, o Presidente Mitterand e o Chanceler Helmut Kohl decidem intensificar a cooperação e criam um Conselho de Segurança e Defesa franco-alemão, que permitiu o aparecimento de uma brigada franco-alemã, tornada operacional desde 1991.⁵¹

A intenção é criar um embrião de um exército europeu, no qual os outros membros da União da Europa Ocidental, UEO, possam participar. Na cimeira de La Rochelle entre os dois países, em 22 de Maio de 1992, é tomada oficialmente a decisão de criar o Eurocorps e a sua sede é instalada em Estrasburgo, a 1 de Julho do mesmo ano. Entretanto, a Declaração de Petersberg, em 19 de Junho, define a UEO como uma componente da defesa da União Europeia, com o objectivo de realizar missões de tipo humanitário. No ano seguinte, a 19 de Maio, em Roma, os membros do Eurocorps decidem pôr este corpo militar à disposição da UEO. A Bélgica entra para a organização em Junho de 1993, a Espanha em Julho de 1994 e o Luxemburgo em Maio de 1996.

Anteriormente, de acordo com a SACEUR, *Supreme Allied Commander Europe*, da NATO, em Janeiro de 1993, foram definidas as condições de participação do Eurocorps na estrutura da Aliança Atlântica.

Nos Conselhos Europeus de 1999, em Colónia e em Helsínquia, foi decidido e aceite pelos outros Estados membros que o Eurocorps ficaria à disposição da União Europeia, em caso de crise. Em Novembro, no Luxemburgo, os membros da organização resolveram transformar o Eurocorps numa força de intervenção rápida e pô-la também à disposição da NATO. O Quartel-General da organização ficou aberto à participação de todos os Estados que fazem parte da aliança e países como o Canadá, a Polónia, a

⁵¹ EUROCORPS, Homepage.

Grécia e a Turquia passaram a enviar militares seus, a partir de 2002, para integrarem o seu *staff*. O mesmo aconteceu com a Áustria e a Finlândia a partir de 2003.⁵²

Desde 1993 que o Eurocorps começou a participar em missões militares nos Balcãs, Bósnia-Herzegovina e Kosovo, assim como no Afeganistão, a partir de 2004.

⁵² Ibidem.

I. 4. Principais disposições do Tratado de Lisboa

O Tratado da União Europeia, modificado pelo Tratado de Lisboa, aprovado em Dezembro de 2007 e em vigor desde 1 de Dezembro de 2009, estipula no seu artigo 21 que “a acção da União na cena internacional repousa nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, os quais visam promover no resto do mundo: a democracia, o Estado de Direito, a universalidade e indivisibilidade dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, o respeito da dignidade humana, os princípios da igualdade e da solidariedade e o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional.” O artigo 24 explicita que “a competência da União em matéria de política externa e de segurança comum cobre todos os domínios dessa mesma política, assim como o conjunto das questões relativas à segurança da União, incluindo a definição progressiva duma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum”. O artigo 26 afirma que “o Conselho Europeu identifica os interesses estratégicos da União, fixa os objectivos e define as orientações gerais da política externa e de segurança comum, incluindo as questões com implicações na área da defesa”. O artigo 27 refere que o “Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, contribui com as suas propostas para a elaboração da política externa e de segurança comum e assegura a aplicação das decisões adoptadas pelo Conselho Europeu e o Conselho.”

O nº 2 do mesmo artigo esclarece que o Alto Representante representa a União e conduz em seu nome o diálogo político com os outros países, exprimindo a posição política da Europa nas organizações e conferências internacionais. O nº 3 define que a mesma entidade é apoiada pelo Serviço Europeu para a Acção Externa, que trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados membros. Segundo o artigo 31, as decisões são tomadas pelo Conselho Europeu por unanimidade. Existe possibilidade de derrogação, podendo o Conselho decidir por maioria qualificada nalguns casos precisos, estipulados no nº 2 do mesmo artigo. Mas se um Estado membro invoca uma razão de política nacional vital para se opor a essa decisão, o voto não se efectua. O nº 3 do mesmo artigo, no entanto, prevê que o Conselho Europeu decida por unanimidade que, noutros casos específicos, possam ser tomadas decisões por maioria qualificada.

No que respeita às organizações e conferências internacionais, o artigo 34 estipula que os Estados membros coordenem a sua acção, liderada pelo Alto Representante, e defendam ali as posições da União. Daí deriva, segundo o mesmo artigo, que os Estados membros fazendo parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas deverão defender nesse foro as posições e os interesses da União e informar os outros Estados membros do decorrer dos trabalhos, podendo o Alto Representante ser chamado a apresentar ali a posição comum da União.

O artigo 38 prevê a criação de um Comité Político e de Segurança para seguir a situação internacional nos domínios da política externa e de segurança, contribuindo para a definição das mesmas, emitindo pareceres dirigidos ao Conselho e ao Alto Representante. Exerce igualmente, sob a responsabilidade do Conselho e do Alto Representante, o controle político e a direcção estratégica das operações de gestão de crises.

Artigos respeitantes à PCSD

O artigo 42 diz que “a política comum de segurança e defesa (nova designação para a PESD), faz parte integrante da política exterior e de segurança comum. Ela assegura à União uma capacidade operacional, apoiando-se em meios civis e militares. A União pode recorrer a esses meios para missões fora do seu território, a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, conforme os princípios da Carta das Nações Unidas. A execução destas tarefas repousa sobre as capacidades fornecidas pelos Estados membros”. No nº 2 deste artigo afirma-se que esta política conduzirá a uma defesa comum, quando o Conselho, decidindo por unanimidade, o aprovar. Refere também que não será afectada a política de segurança e defesa específica de certos Estados da União fazendo parte do Tratado do Atlântico Norte, cuja defesa comum é realizada no âmbito da NATO. Sendo por isso compatível a participação nesses dois dispositivos. Como já citado, os Estados membros metem à disposição da União capacidades civis e militares para a realização dos objectivos da política de segurança comum, definidos pelo Conselho. O nº 3 deste artigo indica ainda que os Estados membros se comprometem a melhorar progressivamente as suas capacidades militares e que a Agência Europeia de Defesa identifica as necessidades operacionais e as medidas para as satisfazer, promovendo igualmente a investigação

tecnológica e a sua aplicação industrial no sector da defesa. A decisão de lançamento de uma missão, refere o nº 4, é tomada por unanimidade no Conselho, sob proposta do Alto Representante ou de um Estado membro. O Conselho pode decidir confiar a um grupo de Estados uma missão destinada a preservar os valores da União e a servir os seus interesses, refere o nº 5 do mesmo artigo 42 do Tratado da União Europeia, modificado pelo Tratado de Lisboa. O nº6 define as “cooperações estruturadas” como sendo as dos Estados membros que “preenchem critérios mais elevados de capacidades militares e que subscreveram compromissos mais elevados na matéria, com vista a missões mais exigentes”. O nº 7 refere o dever de assistência a todo o Estado membro que seja objecto de uma agressão, conforme o artigo 51 da Carta das Nações Unidas e as disposições em vigor na Organização do Tratado do Atlântico Norte, NATO.

As missões referidas anteriormente são descritas no artigo 43 como sendo acções de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, de aconselhamento e assistência em matéria militar, de prevenção de conflitos e manutenção da paz, de utilização de forças de combate para gestão de crises, incluindo o restabelecimento da paz e operações de estabilização no final dos conflitos. Estas missões poderão contribuir para a luta contra o terrorismo, podendo apoiar países terceiros no seu território com esse objectivo. O Alto Representante, sob a autoridade do Conselho e em contacto permanente com o Comité Político e de Segurança, coordena os aspectos civis e militares dessas missões.

No caso da atribuição de uma missão a um Estado ou a um grupo de Estados pelo Conselho, o artigo 44 prevê que esses mesmos Estados coordenem a gestão da missão com o Alto Representante. Os Estados participantes devem informar regularmente o Conselho do evoluir da missão e de todo e qualquer facto de importância maior que possa alterar os seus objectivos, a fim de que o Conselho decida em conformidade.

A Agência Europeia da Defesa foi criada por decisão do Conselho de Ministros da União Europeia de 12 de Julho de 2004 e implementada em Outubro do mesmo ano, com sede em Bruxelas. O artigo 45 do tratado refere-se aos seus objectivos como sendo, para além dos já referidos anteriormente, procurar uma harmonização dos objectivos operacionais dos Estados membros, propor projectos multilaterais entre eles, incluindo os aspectos da tecnologia e das indústrias da defesa, de forma a melhorar a eficácia das despesas militares. A adesão à agência por parte dos Estados membros é feita a título voluntário.

O artigo 46 trata da forma de participação nas “cooperações estruturadas”, já referidas anteriormente. Para que um Estado participe tem que corresponder aos critérios definidos em matéria de capacidades militares. Depois dos Estados interessados neste tipo de cooperação militar terem notificado o Conselho da sua intenção, este adopta, no prazo de três meses, uma decisão estabelecendo a cooperação estruturada permanente e a lista dos Estados que dela fazem parte. Essa decisão é tomada por maioria qualificada, depois de ouvido o Alto Representante. Se posteriormente um outro Estado desejar participar e corresponder aos requisitos exigidos, o Conselho reúne para decisão por maioria qualificada, ouvido o Alto Representante, mas nela tomam parte apenas os Estados que já participam na referida cooperação. No decorrer da mesma pode eventualmente um Estado que deixe de corresponder aos critérios exigidos ser suspenso por decisão do Conselho, também por maioria qualificada, em que tomam parte os Estados membros que fazem parte dessa cooperação estruturada, ouvido o Alto Representante, mas sem a participação do Estado em causa.

I. 5. A importância da *Estratégia de Segurança Europeia*

“A Europa nunca foi tão próspera, tão segura e tão livre. A violência da primeira metade do século xx deu lugar a um período de paz e estabilidade sem precedentes na história europeia”. É assim que abre o documento intitulado *Estratégia de Segurança Europeia*, precedido do título *Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Publicado em 12 de Dezembro de 2003, tem origem nos serviços do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, de então, Javier Solana. Resulta da situação criada pelos atentados de Nova Iorque de 11 de Setembro de 2001 e das reflexões que daí resultaram nos meios europeus. Muitos esperaram que mais cedo tivesse havido uma reacção por parte da Europa e da Comissão liderada por Romano Prodi àqueles acontecimentos, mas não foi esse o caso. Não só, na ocasião, a voz da Europa não se fez ouvir, como a mesma Europa se dividiu entre aqueles que apoiaram a estratégia belicista e unilateral do presidente George W. Bush e os que, mais prudentes, pretendiam um consenso no seio das Nações Unidas antes da implementação de uma qualquer acção. Este documento de Solana veio tarde e não impediu os descalabros resultantes de quase uma década da política defendida pelos neo-conservadores americanos. Ele antecede as mudanças em política internacional anunciadas pelo actual presidente americano Barack Obama, de diálogo com o mundo islâmico, em grande parte considerado como o “eixo do mal” pelo anterior presidente. E da necessidade de tomar medidas sobre o premente problema das alterações climáticas, que implicam importantes modificações do ponto de vista estratégico.

O documento reconhece que, apesar da posição dominante, do ponto de vista militar, dos Estados Unidos da América, nenhum país está em condições de, por si próprio, resolver os problemas com que a humanidade se debate actualmente. E que a Europa não está isenta de possíveis conflitos armados, como aconteceu nos Balcãs. É tempo de os europeus assumirem as suas responsabilidades e participarem nas tarefas da segurança global e da construção de um mundo melhor.⁵³

Está dividido em três partes: o ambiente securitário, os objectivos estratégicos e as implicações políticas para a Europa. A primeira refere-se às mudanças pós-guerra fria,

⁵³ CONSELHO DE MINISTROS DA UNIÃO EUROPEIA, *Estratégia de Segurança Europeia*, Dezembro 2003, Bruxelas, pg. 1.

de abertura das fronteiras, do desenvolvimento do comércio internacional, do investimento, da tecnologia e da democracia, com o consequente aumento das liberdades e do bem-estar para muitos povos; o incremento da participação de entidades não-estatais na política internacional, mas também a crescente dependência da Europa em relação às redes de infra-estruturas, de transportes, energia, tecnologias da informação, etc. São referidas as calamidades da década de 1990, com 4 milhões de mortos nas guerras ocorridas nessa época e 18 milhões de deslocados. Tal como indicado no documento das Nações Unidas sobre os Objectivos do Milénio, a *Estratégia de Segurança Europeia* constata que metade da população do globo, 3 mil milhões de pessoas, vive com menos de 2 euros por dia, uma boa parte das quais se encontra em África, que é agora mais pobre do que há 10 anos atrás. O falhanço económico estará ligado a problemas políticos e à violência. A segurança é pois uma condição necessária ao desenvolvimento.⁵⁴ E a competição pelos recursos naturais, como a água, provocará turbulências nas próximas décadas e grandes movimentos migratórios. A dependência energética da Europa é um grande motivo de preocupação. O continente importa actualmente 50% do seu consumo de petróleo e gás, mas esse número passará para 70% em 2030. O documento refere ainda que não se prevê actualmente uma agressão em larga escala contra um qualquer membro da União, mas que outras ameaças se perspectivam: o terrorismo, as armas de destruição massiva, os conflitos regionais, os Estados-falhados e o crime organizado.

Quanto aos objectivos estratégicos, são referidos três: accionar medidas contra as ameaças actuais, construir um ambiente de segurança nas fronteiras da Europa e criar um sistema internacional baseado num efectivo multilateralismo. São indicadas as medidas já tomadas em relação ao primeiro objectivo, como o Mandato de Captura Europeu, o combate ao financiamento do terrorismo, a cooperação judiciária com os Estados Unidos, o reforço das competências da Agência Internacional de Energia Atómica, o apoio a Estados-falhados, como a República Democrática do Congo, o Afeganistão e alguns países dos Balcãs.

Em relação ao segundo objectivo estratégico, a situação modificou-se depois da entrada na União dos países da Europa de Leste, uma vez que as fronteiras ficaram muito perto de áreas com problemas, tanto a leste como a sul, no Mediterrâneo. A solução é apoiar esses Estados a implementarem uma melhor governação e proporcionar-lhes os

⁵⁴ CONSELHO DE MINISTROS DA UNIÃO EUROPEIA, ob. cit. pg. 2.

benefícios de uma cooperação política e económica, incluindo os do sul do Cáucaso.⁵⁵ A resolução do conflito israelo-árabe é igualmente de primordial importância para a Europa. Sem isso, não serão resolvidos os restantes problemas do Médio-Oriente. Na sua solução a União jogará toda a sua influência, juntamente com os outros parceiros envolvidos.

Por fim, como terceiro objectivo estratégico, é preconizada uma nova ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo. “Num mundo de ameaças globais, mercados globais e *medias* globais a nossa segurança e prosperidade depende cada vez mais de um efectivo sistema multilateral. O desenvolvimento de uma forte comunidade internacional, com instituições capazes e baseada no direito internacional, é o nosso objectivo”, afirma o documento.⁵⁶ Acrescenta que a União se compromete a apoiar e desenvolver o Direito Internacional e que a Carta das Nações constitui a base fundamental em que se devem basear as relações internacionais. O Conselho de Segurança da ONU é o principal garante da paz e segurança. Fortalecer a organização das Nações Unidas, equipá-la de modo a preencher as suas responsabilidades e actuar eficazmente é uma prioridade europeia.⁵⁷ Em seguida, o documento refere-se a outras instituições internacionais como a Organização Mundial do Comércio, as instituições financeiras internacionais e a NATO, sendo esta última o pilar principal em que assenta a relação transatlântica. Referência ainda às organizações regionais, como a OSCE, o Conselho da Europa, a ASEAN, a MERCOSUL e a União Africana como protagonistas importantes na ordenação da comunidade internacional. Ainda dentro deste capítulo afirma-se que “a melhor protecção para a nossa segurança é um mundo de Estados democráticos governados correctamente. Difundir a boa governação, efectuar reformas sociais e políticas, combater a corrupção e o abuso de poder, implementar o cumprimento da lei e proteger os direitos humanos são os melhores meios para fortalecer a ordem internacional”.⁵⁸ É assinalado depois o facto de a União Europeia ser a entidade que proporciona, no conjunto dos países que a constituem, a maior ajuda aos países em desenvolvimento e a que pratica o maior volume de comércio em termos absolutos.

Na terceira parte são tratadas as implicações políticas para a Europa na actual situação internacional. Começa-se por referir que a União fez progressos na implementação de

⁵⁵ CONSELHO DE MINISTROS DA UNIÃO EUROPEIA, ob. cit. pg. 8.

⁵⁶ CONSELHO DE MINISTROS DA UNIÃO EUROPEIA, ob. cit. pg. 9.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ CONSELHO DE MINISTROS DA UNIÃO EUROPEIA, ob. cit. pg. 10.

uma coerente política exterior e de uma efectiva gestão de crises. Mas são necessárias três condições: reforçar a participação, a capacidade e a coerência. A primeira significa prosseguir os objectivos estratégicos, encontrando os instrumentos para gerir as crises e a prevenção de conflitos, incluindo as actividades políticas, diplomáticas, militares e civis, do comércio e desenvolvimento. Intervir com decisão, se necessário. Com mais de 160 mil milhões de euros de despesa no sector da Defesa, à época da redacção do documento, a União deveria ser capaz de intervir simultaneamente em várias operações, envolvendo ao mesmo tempo forças militares e civis.⁵⁹ Suportar as Nações Unidas quando estas respondem a ameaças à paz e segurança internacionais. Apoiar a ONU na assistência a países objecto de conflitos e na gestão de crises. Actuar preventivamente quando se detectam problemas nalguns países e antes que situações de emergência humanitária sobrevenham. A capacidade militar será reforçada com a Agência Europeia de Defesa, entretanto criada. Mais recursos deverão ser atribuídos ao sector da Defesa, de modo a criar forças mais flexíveis e móveis que possam responder às novas ameaças. Evitar as duplicações, pondo recursos em comum. Evitar o caos civil, como acontece em regra depois das intervenções militares, disponibilizando recursos durante as crises e após. Melhorar a capacidade diplomática e a informação e comunicação entre os Estados membros e os seus parceiros. Pensar em alargar o campo das intervenções, desde operações de desarmamento ao combate ao terrorismo ou ainda na reforma do sector da segurança de países terceiros. Aprofundar a cooperação com a NATO, de que são exemplo os acordos *Berlimplus*, que potencializam a capacidade operacional da União e permitem cimentar um partenariado entre as duas organizações na gestão de crises. A coerência resultará de uma actuação em conjunto dos Estados membros, que sempre que o fazem tornam a União mais forte. “O desafio é pôr em conjunto os diferentes instrumentos: os programas de assistência europeus, o Fundo de Desenvolvimento Europeu, as capacidades militares e civis dos Estados membros e outros instrumentos. Tudo isto pode ter um impacto na nossa segurança e na de países terceiros. A segurança é a primeira condição para o desenvolvimento”.⁶⁰ A acção diplomática, as políticas de desenvolvimento, de comércio e ambiente europeias devem prosseguir todas a mesma agenda. Melhor coordenação deverá existir entre a acção externa da União e as políticas de justiça e dos assuntos internos no que respeita ao combate ao terrorismo e ao crime organizado. Políticas coerentes são também

⁵⁹ CONSELHO DE MINISTROS DA UNIÃO EUROPEIA, ob. cit. pg. 11.

⁶⁰ CONSELHO DE MINISTROS DA UNIÃO EUROPEIA, ob. cit. pg. 13.

necessárias a nível regional, já que raramente as crises são resolvidas com a actuação num só país.

Por fim, reforça-se a orientação de que é necessário trabalhar com outros parceiros da União, já que ninguém consegue resolver os problemas actuais por si só. As ameaças são comuns e por isso a cooperação internacional é necessária. O caminho é pois o de actuar a nível multilateral nas organizações internacionais, mas também em parceria com alguns protagonistas fundamentais, de que ressalta a relação transatlântica com os Estados Unidos da América. Mas a União deve também relacionar-se com outros parceiros como a Rússia ou ainda com aqueles que resultam dos laços históricos, geográficos e culturais que se estabeleceram em muitas regiões do mundo, no Médio-Oriente, em África, na América Latina e na Ásia e com os quais se podem partilhar uma boa parte dos nossos objectivos e valores comuns.

I. 6. Um documento da Agência Europeia de Defesa

Depois do aparecimento da Estratégia de Segurança Europeia em 2003, a Agência Europeia de Defesa, implementada no ano seguinte com o objectivo de ajudar a aumentar a cooperação entre os Estados membros da União no campo da Defesa, publicou em 3 de Outubro de 2006 um importante documento intitulado “*An Initial Long-term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*”. Aí se refere, na introdução, que actualmente as “sociedades estão cada vez mais preocupadas com as operações militares de intervenção e a questão da legitimidade do uso da força, mais inclinadas por isso em suportar despesas com a Segurança do que com a Defesa”.⁶¹ Há uma mudança no modo de utilizar a força. Presentemente, afirma o documento, a sua utilização contra um inimigo obscuro, e em “circunstâncias opacas”, está intimamente ligada aos desenvolvimentos políticos e ao seu acompanhamento mediático permanente. As operações da PESD, multinacionais e multi-instrumentais, serão mais dirigidas para criar segurança e estabilidade do que para obter uma vitória. “O elemento militar será apenas um entre um conjunto de outros utilizados para atingir os objectivos de uma campanha”⁶² Será dada a maior importância à coordenação e sinergia com actores não-militares.

Mais à frente, refere-se explicitamente que “aumentou a preocupação com a legalidade da acção militar, uma vez que a globalização disseminou o conceito de Direito Internacional. O uso da força militar não autorizado pelas Nações Unidas pode ser extremamente controverso”. E ainda “a preocupação com a segurança interna poderá apagar as distinções entre o campo da defesa e o da segurança e pôr em questão a vontade dos contribuintes financiarem a defesa, se esta for vista como inteiramente relacionada com intervenções no exterior ou para impedir improváveis ataques convencionais ao território europeu”.⁶³ O documento da Agência Europeia de Defesa acrescenta que a utilização do uso da força está fortemente dependente de condições legais e políticas que poderão torná-la extremamente restritiva. A criação recente do Tribunal Penal Internacional e de outras instituições *ad hoc* contribuem para reforçar

⁶¹ EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, 3 de Outubro de 2006, pg. 2.

⁶² Ibidem.

⁶³ EUROPEAN DEFENCE AGENCY, ob. cit. pg. 7.

esta situação. E conclui que “o enfoque na actividade militar desvia-se para a acção diplomática na prevenção de guerras que possam ocorrer, limitando os conflitos e desencorajando as partes cujo objectivo seja o desencadeamento de crises”.⁶⁴

“A União Europeia utilizará cada vez mais uma combinação dos seus instrumentos de *hard* e *soft power*, coordenando os seus elementos civis, militares, governamentais e não-governamentais de modo a que, colectivamente, possam atingir os necessários objectivos políticos”. “No caso de uma intervenção militar, a tarefa principal será a de controlar a dinâmica do conflito, reduzir o seu poder de destruição e quebrar o ciclo de violência. O objectivo não é a vitória, como é tradicionalmente reconhecida, mas a moderação, o equilíbrio de interesses e a resolução pacífica dos conflitos, em suma, a estabilidade. Isto dito, o nível da força requerida para atingir estes objectivos pode, em alguns cenários, ser substancial”.⁶⁵

Como se verá mais à frente, muitos dos conceitos aqui explanados fazem parte igualmente da nova estratégia da NATO.

⁶⁴ EUROPEAN DEFENCE AGENCY, ob. cit. pg. 10.

⁶⁵ EUROPEAN DEFENCE AGENCY, ob. cit. pg. 13.

I. 7. Novos avanços com a presidência francesa

Nas conclusões da presidência francesa do Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008, em Bruxelas, no ponto 30, afirma-se a “vontade de conferir um novo *élan* à Política Europeia de Segurança e Defesa. Respeitosa dos princípios da Carta das Nações Unidas e das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas, esta política continuará a desenvolver-se em plena complementaridade com a NATO,⁶⁶ no quadro do partenariado estratégico entre a UE e a NATO e no respeito da sua autonomia de decisão e dos seus procedimentos respectivos. Para este fim, o Conselho Europeu subscreve a análise do relatório sobre a aplicação da *Estratégia de Segurança Europeia* de 2003 e as declarações adoptadas pelo Conselho (de 8 de Dezembro de 2008), que configuram objectivos novos para reforçar e otimizar as capacidades europeias nos próximos anos e sublinha a vontade da UE de agir ao serviço da paz e segurança internacionais, contribuindo concretamente para a segurança dos seus cidadãos”.

No anexo 2 das mesmas conclusões, o Conselho Europeu regista que “a União Europeia afirmou-se, desde há dez anos, como um actor político à escala mundial. Ela assumiu responsabilidades crescentes, como testemunham as suas operações civis e militares, cada vez mais ambiciosas e diversificadas, ao serviço de um multilateralismo eficaz e da paz.” Mais à frente, refere que o relatório atrás citado sobre a *Estratégia de Segurança Europeia* “demonstra a persistência das ameaças identificadas em 2003, mas também a emergência de novos riscos susceptíveis de ameaçar, directamente ou indirectamente, a segurança da UE, que esta deve afrontar globalmente.”⁶⁷

Para afrontar estes riscos, a União deve melhorar progressivamente as suas capacidades civis e militares e assumir eficazmente as suas responsabilidades no quadro de um partenariado transatlântico renovado. São citados então os objectivos operacionais para 2010, definidos pelo Conselho de 8 de Dezembro de 2008, de mobilização de 60.000 homens em 60 dias, a serem utilizados, em caso de necessidade, fora do território da UE, em operações civis e militares. E o objectivo global civil de 2010 de planificar e conduzir, simultaneamente, duas operações de estabilização e reconstrução, com uma componente civil e a utilização máxima de 10.000 homens, durante pelo menos dois

⁶⁶ CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES, CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE, 11-12 décembre, 2008, pg. 11.

⁶⁷ CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES, ob. cit., anexo 2, pg. 15.

anos; duas operações de resposta rápida de duração limitada, utilizando agrupamentos táticos da UE; uma operação de evacuação urgente de cidadãos europeus, em menos de 10 dias; uma missão de fiscalização/interdição marítima ou aérea; uma operação conjunta civil e militar de assistência humanitária podendo durar 90 dias; uma dúzia de missões civis da PESD (de polícia, em reforço do Estado de Direito, de administração civil, de protecção civil, de reforma do sector de segurança ou de observação), de diferentes formatos e também em reacção rápida, incluindo uma componente até 3.000 peritos, e que possa durar vários anos. Para estas operações e missões a UE deverá recorrer aos meios e capacidades dos Estados membros, da União Europeia e, no caso das operações militares, à NATO.⁶⁸

Estes objectivos, declara ainda o Conselho Europeu de 11 e 12 Dezembro de 2008, requerem um grande desenvolvimento das capacidades da União em termos operacionais e de cooperação entre os Estados membros, no campo da partilha de grandes projectos de equipamento, planificação, gestão de crises e segurança marítima.

E uma reestruturação da base industrial e tecnológica da defesa europeia em volta de alguns centros de excelência para aumentar a sua competitividade. O Conselho Europeu encoraja o Alto Representante a estabelecer uma estrutura civil e militar única de planificação estratégica para as operações e missões da PESD. E confirma o seu apoio às Nações Unidas e às organizações regionais de segurança, como a União Africana, na promoção da paz e segurança internacionais. Assim como o reforço do partenariado estratégico entre a UE e a NATO, a fim de melhorar a cooperação no terreno entre as duas organizações e associar à PESD os aliados europeus que não são membros da União Europeia.⁶⁹

⁶⁸ CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES, ob. cit., anexo 2, pg. 16.

⁶⁹ CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES, ob. cit., anexo 2, pgs. 16 e 17.

I. 8. A implementação da PESD

Sem dúvida que a implementação da PESD, Política Europeia de Segurança e Defesa, ao contrário do que seria de esperar, ultrapassou a da PESC, Política Externa e de Segurança Comum. Também aqui o método funcionalista, comum à construção europeia, ditou os avanços práticos realizados a partir de 1999, com as decisões de alguns importantes Conselhos Europeus. É de realçar, antes disso, o importante contributo dos acordos de St. Malo, em Dezembro do ano anterior, entre a França e a Grã-Bretanha, em matéria de Defesa.

Entre os passos concretos mais importantes estão a criação, decidida pelo Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000, do Comité Político e de Segurança, COPS, e do Comité Militar da União Europeia, CMUE.

O primeiro reúne a nível de embaixadores e tem como funções monitorizar a situação internacional e ajudar o Conselho da UE a definir as políticas da PESC e da PESD. Prepara uma resposta coerente às crises e exerce o controle das mesmas, definindo uma direcção estratégica.

O CMUE é o mais importante corpo militar dentro do Conselho de Ministros da União. É composto pelos responsáveis pela Defesa dos Estados membros, que são normalmente representados pelos seus assessores militares permanentes. Este comité militar fornece ao comité político todas as recomendações necessárias sobre os assuntos militares respeitantes à União. Este último, todavia, recebe ainda informações sobre os aspectos civis da gestão de crises do CIVCOM, Comité sobre os Aspectos Civis da Gestão de Crises.⁷⁰

Os dois Conselhos Europeus de 1999, de Colónia, em Junho, e de Helsínquia, em Dezembro, tinham estabelecido os grandes princípios gerais. O primeiro declarou que “a UE deve jogar um papel autónomo na cena mundial. Para esse efeito, tencionamos dar-lhe os meios e as capacidades necessárias para assumir as suas responsabilidades em relação à Política Europeia de Segurança e Defesa. Deve ter capacidade para uma acção autónoma, apoiada por forças militares credíveis, meios e prontidão para decidir usá-las, de modo a responder às crises internacionais, sem prejuízo das acções da NATO”.

⁷⁰ CONSELHO DE MINISTROS DA UNIÃO EUROPEIA, Homepage.

O Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro do mesmo ano, estabeleceu o objectivo militar conhecido como *Helsinki Headline Goal*, segundo o qual os Estados membros concordam em pôr à disposição da União, a partir de 2003, numa base voluntária, forças capazes de realizar as tarefas referidas no artigo 17 do Tratado da União Europeia, (artigo 42, depois das modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa), com forças operacionais entre 50.000 e 60.000 militares, devidamente comandadas, com capacidades logísticas e outros serviços de suporte adicionais, assim como forças aéreas e navais apropriadas. Essas forças deverão poder estabelecer-se no terreno num prazo de 30 dias e por um período de pelo menos um ano.⁷¹

Em 2001, o Conselho Europeu de Laeken, Bélgica, afirma que “a União é agora capaz de conduzir operações de gestão de crises”. E em Maio de 2003, o Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Externas reconhece que a União tem capacidade operacional para concretizar as chamadas Missões de Petersberg, já reconhecidas no Tratado de Amesterdão, em 1999, e que consistem na realização de operações civis de ajuda humanitária e de evacuação e operações militares de manutenção e restabelecimento da paz.

Em 2004 é adoptado o novo objectivo *Headline Goal 2010* preconizando que “em 2010 os Estados membros sejam capazes de responder com uma rápida e decisiva acção a todo o tipo de operações relacionadas com a gestão de crises referida no Tratado da União Europeia”, entre as quais são de considerar: a separação pela força de grupos em confronto; a estabilização, reconstrução e aconselhamento militar a países terceiros; a prevenção de conflitos; operações de evacuação; assistência a operações humanitárias.⁷²

Em Janeiro de 2005 foi aprovado o conceito de *Battle Group*, ou Grupo de Combate, força de 1.500 elementos, a nível de batalhão, capaz de realizar as missões constantes dos artigos do tratado referidos acima. A partir de 1 de Janeiro de 2007 ficaram prontos para entrar em acção dois *Battle Groups* com forças multinacionais, capazes de acorrer simultaneamente e com rapidez onde for necessário. Estas forças ficam disponíveis durante seis meses e, em seguida, por rotação, outros Estados membros metem à disposição os seus efectivos.⁷³

Para além da colaboração com as forças de intervenção das Nações Unidas, os militares da União Europeia, na maior parte dos casos, mas não exclusivamente, são oriundos de

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

países membros da NATO que enviam também forças para a *NATO Response Force*. Recentemente, foi criado o *EU-NATO Capability Group*, para coordenação das capacidades das duas organizações em termos militares, tornando-as mais flexíveis e inter-operativas. Javier Solana fala mesmo em complementaridade, como, veremos mais á frente, o faz também o Secretário-Geral da NATO.⁷⁴

Como Centro de Operações a União tem três possibilidades ao seu dispor. Desde 1 de Janeiro de 2007, quando foram implementados os *Battle Groups* e inaugurado o Quartel-General militar da União Europeia em Bruxelas, pode dirigir a partir dali as operações levadas a cabo por esses órgãos. Outras operações autónomas europeias poderão também ser comandadas a partir de quartéis-generais estabelecidos em França, no Reino Unido, na Alemanha, na Grécia e em Itália.

Em colaboração com a NATO, segundo os acordos conhecidos como *Berlimplus*, assinados em Março de 2003, podem ser utilizados os quartéis-generais desta organização SHAPE e SACEUR.⁷⁵

Da maior importância foi a criação do *Civil Headline goal 2010*, objectivo que sucede ao de 2008, em que as missões civis foram preponderantes. Convém lembrar que, segundo os tratados, a União persegue cinco objectivos maioritariamente civis: salvaguardar os seus valores comuns e interesses fundamentais; reforçar a sua segurança; preservar a paz e a segurança internacionais, de acordo com a Carta das Nações Unidas; promover a cooperação internacional; desenvolver a democracia e o Estado de Direito, incluindo os Direitos Humanos. Para muitos destes objectivos é fundamental o concurso da Política Europeia de Segurança e Defesa, PESD. Aliás, tem sido a gestão das crises civis o principal objecto da maioria das missões desencadeadas, a partir de 2003, pela primeira vez, dos Balcãs ao Cáucaso do Sul, no Médio-Oriente, em África e na Ásia, em que são realizadas acções de polícia e de apoio ao Estado de Direito, supervisão de fronteiras, acordos de paz, protecção de civis, etc., definidas no Conselho Europeu de Vila da Feira, em Junho de 2000. A partir de 2010, esses objectivos deverão ser conformes com a *Estratégia de Segurança Europeia*, revista pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2008, em que uma melhor coordenação dos meios permitirá retirar resultados mais positivos das acções conjuntas civil e militar, levando

⁷⁴ SOLANA, Javier, discurso pronunciado num seminário sobre as relações UE-NATO, Paris, 7 de Julho de 2008, pg 2.

⁷⁵ CONSELHO DE MINISTROS DA UNIÃO EUROPEIA, Homepage.

em conta, também, outras ameaças entretanto aparecidas e o reforço da cooperação judiciária e da gestão de fronteiras entre os Estados membros.

Entre acções realizadas e em curso, o balanço era o seguinte, em Maio de 2011.⁷⁶

Missões em curso:

Balcãs –

operação militar na Bósnia–Herzegovina, desde 2004 (EUFOR- Althea)

missão de polícia no mesmo território, desde 2003 (EUPM)

missão de reforço do Estado de Direito no Kosovo, desde 2008 (EULEX KOSOVO)

Ucrânia e Moldávia – missão de assistência na fronteira, desde 2005 (EUBAM)

Cáucaso do Sul -

missão de supervisão na Geórgia, desde 2008 (EUMM)

Médio-Oriente –

missão de polícia nos territórios palestinianos, desde 2006 (EUPOL COPPS)

missão de assistência na fronteira de Rafah nos mesmos territórios, desde 2006

(EUBAM Rafah)

missão de reforço do Estado de Direito no Iraque, desde 2005 (EUJUST LEX)

⁷⁶ Ibidem.

Ásia –

missão de polícia no Afeganistão, desde 2007 (EUPOL AFGHANISTAN)

África –

operação militar com vista a evitar, prevenir e reprimir actos de pirataria e roubo à mão-armada na costa da Somália, desde 2008 (EUNAVFOR SOMALIA)

operação de treino das forças de segurança da Somália, desde 2010 (EUTM SOMALIA)

missão de apoio à reforma da polícia da República Democrática do Congo, desde 2007
(EUPOL RD CONGO)

missão de reforma dos serviços de segurança da República Democrática do Congo, desde 2005 (EUSEC RD CONGO)

Missões já concluídas:

Balcãs –

operação militar na antiga República Jugoslava da Macedónia, 2003 (Concordia)

missão de polícia na antiga República Jugoslava da Macedónia, 2004-2005 (Proxima)

missão de aconselhamento à polícia da antiga República Jugoslava da Macedónia, 2006
(EUPAT)

Cáucaso do Sul –

missão de reforço do Estado de Direito na Geórgia, 2004-2005 (Eujust Themis)

Sudeste asiático –

missão de supervisão aos acordos de paz em Aceh, 2005-2006 (AMM)

África –

operação militar na República Democrática do Congo, 2003 (Artemis)

operação militar na República Democrática do Congo, 2006 (EUFOR RD Congo)

operação militar no Chade e República Centro-Africana, 2008-2009 (EUFOR TCHAD/RCA)

missão de suporte ao cessar-fogo no Darfur, 2005-2006 (EU Support to AMIS)

missão de polícia na República Democrática do Congo, 2005-2007 (EUPOL Kinshasa)

missão de suporte à reforma dos serviços de segurança da Guiné-Bissau, 2008-2010
(EUSSR Guinea-Bissau)

Como se pode verificar por esta lista⁷⁷, a maior parte das missões realizadas e em curso tem tido por objecto o continente africano. Foi nessa base que, na segunda Cimeira Euro-Africana, realizada em Lisboa a 8 e 9 de Dezembro de 2007, as duas entidades União Europeia e União Africana afirmaram no comunicado final que estão “decididas a construir um novo partenariado político estratégico para o futuro, ultrapassando as

⁷⁷ Ver Anexo I

nossas relações tradicionais estabelecidas como fornecedor e beneficiário de fundos, apoiando-nos em valores e objectivos comuns na procura da paz e da estabilidade, da democracia e do Estado de Direito, do progresso e do desenvolvimento”.

No Plano de Acção para 2008/2010, no âmbito da PESD, constaram acções de formação de forças africanas, nomeadamente no que respeita à criação de uma Arquitectura Africana de Paz e Segurança, AAPS. Entretanto, aproveitando as estruturas já existentes em África, criadas pela França ao longo dos anos e postas à disposição da UE, foi implementado o programa EURO RECAP-AMANI AFRICA, destinado a treinar os africanos na gestão de crises civis e militares. Estas acções são dirigidas pelo Comité Político e de Segurança da União Europeia e nela participam representantes do Reino Unido, da França, da Bélgica e Itália. Contribuições de outros parceiros da União, como as Nações Unidas, a NATO, o Canadá, a Noruega e o Japão, estão também previstas, especialmente na atribuição de fundos e na participação na formação e fornecimento de equipamento e transportes, como resultou de uma conferência realizada em Bruxelas, a 6 de Fevereiro de 2009, onde foram recolhidos mais de 2 milhões de euros para o efeito.⁷⁸

De realçar a participação da Rússia nas operações da EUFOR TCHAD/RCA, a partir de Dezembro de 2008, com o envio de quatro helicópteros de transporte e 120 soldados, juntamente com forças de 23 Estados membros da União e da Croácia e Albânia, naquela que foi a maior operação militar da União Europeia, com a utilização de 3700 soldados que procuraram manter a paz numa região de conflitos permanentes desde há longos anos, como referiu Javier Solana.⁷⁹ O objectivo, conseguido, era o de criar as condições de segurança para uma posterior intervenção das forças de manutenção da paz das Nações Unidas, das organizações humanitárias e das ONG, o que aconteceu em Março de 2009.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ SOLANA, Javier, jornal PÚBLICO, 13/3/2009.

Conclusão

Como se viu no início deste capítulo, a colaboração entre as forças armadas europeias vem de muito longe. Jean Monnet revela nas suas memórias que, em Novembro de 1939, no começo da Segunda Guerra Mundial, já existia em Londres um Comité de Coordenação franco-britânico. E ao chegar àquela cidade, alguns meses depois, a sua principal função foi a da coordenação dessas forças militares, acção que já tinha realizado, com alguns dos mesmos colaboradores, cerca de vinte anos antes, durante a Primeira Guerra Mundial, no âmbito das então chamadas Comissões Executivas dos Aliados.

No que respeita à Política Exterior e de Segurança Comum, PESC, verificámos que, segundo o artigo 31 do Tratado da União Europeia, modificado pelo Tratado de Lisboa, as decisões são tomadas por unanimidade. O nº 2 do mesmo artigo prevê uma derrogação para alguns casos precisos, podendo o voto ser decidido por maioria qualificada. No entanto, sempre que um Estado invoque uma razão de política nacional vital, a regra da unanimidade será de novo praticada. O nº 3 do mesmo artigo estipula que os Estados membros poderão decidir por unanimidade que sejam tomadas outras decisões por maioria qualificada.

Por aqui se infere que a questão da criação de uma política externa comum da União Europeia ficou por resolver com o Tratado de Lisboa, o que levou Tony Blair a declarar aos *media* britânicos, à saída do Conselho Europeu de Dezembro de 2007, que a política externa britânica continuava a ser da responsabilidade do seu próprio governo.

Não há também uma estratégia global para a PESC, para além dos grandes princípios referidos anteriormente. Nem uma avaliação do prosseguimento e aplicação das políticas e acções, ficando ao critério de cada país cumpri-las ou não. Não existem sanções para os que não cumprem. A Comissão Europeia não pode aqui apresentar queixa ao Tribunal de Justiça Europeu contra os incumpridores, como no caso da União Económica e Monetária e de outras políticas comunitárias. No nº 3 do artigo 23 do tratado afirma-se apenas que “os Estados membros apoiam activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União num espírito de lealdade e solidariedade mutua e respeitam a acção da União neste domínio”.

Já no que tem a ver com a PESD, Política Europeia de Segurança e Defesa, PCSD, no novo tratado, foram feitos desenvolvimentos mais rápidos do que se esperava. Certamente que contou aqui a prática antiga de colaboração entre as forças armadas europeias de que fala Jean Monnet, mas igualmente os anos de integração no seio da NATO, para aqueles que fazem parte da aliança há mais tempo. No entanto, alguma controvérsia se estabeleceu até se chegar ao consenso actual entre atlantistas, europeístas e, por fim, os neutrais Suécia, Áustria e Finlândia, que se juntaram à Irlanda. O consenso construiu-se a partir de 1997 com a introdução das já referidas Missões de Petersberg no Tratado de Amesterdão, repescadas da UEO a pedido da Suécia e Finlândia.⁸⁰

É reconhecido que a PESD nasce em 1999. Nesse ano, os dois Conselhos Europeus de Colónia e Helsínquia dão-lhe um impulso decisivo, dotando-a de objectivos e de meios para os atingir. No ano seguinte, no Conselho Europeu de Nice, são criados o Comité Político e de Segurança, COPS, e o Comité Militar da União Europeia, CMUE. O *Helsinki Headline Goal* prevê para 2003 a criação de uma força europeia de 50.000 a 60.000 homens e nesse mesmo ano dão-se em Março e em Junho, respectivamente, as primeiras intervenções militares da União Europeia, a CONCORDIA, na Macedónia, e a ARTEMIS, na República Democrática do Congo.

Em 2005, são criados os *Battle Groups*, (implementados apenas em 2007), força europeia de 1.500 homens capaz de intervir rapidamente. Em Janeiro de 2007, estabelece-se em Bruxelas o Quartel-General militar da União Europeia, que, como vimos, actua paralelamente com outros existentes em França, Alemanha e Reino Unido, o que levou a França a pedir por ocasião da Cimeira dos 60 anos da NATO, em Abril de 2009, em Kehl-Estrasburgo, a unificação do comando militar europeu.

Nos Balcãs, no Cáucaso, no Médio-Oriente, na Ásia e na África forças militares e civis da União intervieram com o objectivo de reforçar a paz e a segurança internacionais, segundo as normas das Nações Unidas, em acções a favor do Estado de Direito, da democracia e dos Direitos do Homem, na supervisão de fronteiras, na realização de acordos de paz e na protecção de civis.

Acções militares e civis, mais propriamente de gestão de crises, conceito que ajudou a construir o consenso entre as três correntes existentes na União, aliado a uma maior aceitação de intervenções militares por razões humanitárias e securitárias, depois dos

⁸⁰ FERREIRA-PEREIRA, Laura, A Europa da Defesa. O fim do limbo, revista Nação e Defesa do Instituto de Defesa Nacional, nº 110, 2005, pg. 102.

acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, tal é a caracterização que faz Valérie Pécloew num estudo inserido numa colectânea sobre a gestão de crises.⁸¹ Esta autora é de opinião ainda que os meios civis escasseiam mais que os militares e que a dinâmica que implementa as acções de gestão de crises ultrapassou a da discussão dos objectivos políticos comuns a perseguir pela UE na política externa, que como vimos ficam apenas no campo dos grandes princípios.⁸²

Por outro lado, como se viu anteriormente, o documento sobre a Estratégia de Segurança Europeia, de 2003, constata que a paz e a segurança não dependem apenas do vector militar, mas, no caso europeu, da utilização de outros meios como a política comercial e, especialmente, a política de apoio ao desenvolvimento, implementada pela União desde há várias décadas. São estas, entre outras, as políticas de longo prazo que essencialmente são concretizadas pela Comissão Europeia e complementam as acções militares e de gestão de crises, incluindo as missões de Petersberg, levadas a cabo pelos órgãos dependentes do Conselho de Ministros da União. É esta dualidade de acções que dá um carácter transversal e eficaz à intervenção da União, com efeitos a curto e longo prazo.

Não deve deixar de ser referido que o facto de o cargo de Alto Representante para a Política Externa (e Secretário-Geral do Conselho) ter sido exercido durante 10 anos, a partir de Outubro de 1999, por Javier Solana, antigo Secretário-Geral da NATO, contribuiu para ajudar a criar as actuais estruturas militares da UE e para o apoio daquela organização, uma vez que foi ultrapassado algum clima de desconfiança por parte dos Estados Unidos, que vinha do tempo da administração Clinton. No seio da União, os países neutrais foram os que mais pugnaram pelas missões civis, juntamente com a Alemanha, sendo a França e o Reino Unido, principais potências militares da Europa, os que, depois dos acordos de St. Malo, de 1998, abriram caminho a uma “Europa militar”.

Em seguida, a UE e a NATO aproximaram-se depois que a UEO foi desactivada no quadro das decisões tomadas na Cimeira de Nice, em Dezembro de 2000. Anteriormente, esta última posicionara-se, durante algum tempo, como pilar da Aliança Atlântica na Europa.

⁸¹ PECLOW, Valérie, *l'Union Européenne et la gestion de crises*, Institut d'Etudes Européennes, 2008, pg. 27.

⁸² PECLOW, ob. cit. pgs. 43 e 44.

A identidade da NATO foi mudando também durante os últimos anos, com a entrada dos países da Europa de Leste e o partenariado especial que mantém com a Rússia. Continuando a ser uma aliança com fins militares, o desaparecimento do Pacto de Varsóvia fez com que deixasse de ter um inimigo principal a que deva fazer frente.

A aliança viu mudarem os seus desafios geoestratégicos, que não são mais os de uma guerra convencional (com possível utilização de armamento nuclear), mas os decorrentes do terrorismo, da proliferação nuclear e das armas de destruição massiva, da luta pelos recursos naturais e energéticos, das migrações resultantes das alterações climáticas, das consequências de um terço da humanidade viver ainda em condições de extrema pobreza, como está bem expresso no novo Conceito Estratégico da NATO, aprovado na Cimeira de Lisboa de 19 e 20 de Novembro de 2010.

Digamos que NATO e UE se aproximaram nos últimos anos, desde que a União criou um sector político-militar, ainda em gestação, e a aliança militar transatlântica viu o seu campo de acção alargar-se territorialmente, assim como o leque das missões a desempenhar. Num discurso pronunciado também em 7 de Julho de 2008, como o de Solana, referido anteriormente, o então Secretário-Geral da NATO, Jaap de Hoop Scheffer, reforçou a ideia de complementaridade entre as duas organizações. Nessa ocasião, a da realização de um seminário sobre as relações entre as duas organizações, durante a última presidência francesa da União Europeia, reafirmaram-se os propósitos de participação recíproca de dirigentes nas reuniões com interesse mutuo e perspectivou-se uma maior aproximação com o regresso da França a membro de parte inteira na NATO, o que viria acontecer na cimeira dos 60 anos em Kehl-Estrasburgo. Se bem que já se façam regularmente reuniões entre o Conselho do Atlântico Norte e o Comité Político e de Segurança da UE, os teatros de operações onde se encontram elementos das duas organizações, como a Bósnia-Herzegovina, o Afeganistão e o Kosovo, são palco de acções conjuntas que requerem uma cuidada coordenação, como afirmou Jaap de Hoop Scheffer.⁸³ Que disse textualmente: “as nossas agendas políticas tendem cada vez mais a coincidir. Jogamos um papel decisivo na estabilização dos Balcãs. Alargamos as nossas parcerias em direcção do leste, do Mediterrâneo e do Médio-Oriente. Investimos tempo e uma energia considerável no desenvolvimento de um verdadeiro partenariado com a Rússia. Precisamos ambos de responder aos desafios do século xxi, nomeadamente o da segurança energética, os ciber-ataques, o terrorismo

⁸³ SCHEFFER, Jaap de Hoop, Secretário-Geral da NATO, discurso pronunciado num seminário sobre as relações UE-NATO, Paris, 7 de Julho de 2008.

e a proliferação (nuclear). A meu ver, ganharíamos muito em estabelecer um diálogo político sobre estas questões mais regularmente”. E mais à frente, “a relação com a UE deve ser um elemento chave do novo conceito estratégico da NATO”.⁸⁴ Em seguida referiu-se ao problema da dificuldade em ultrapassar alguns problemas relativos às capacidades militares necessárias, a ambas as organizações, para realizar as operações em que estão empenhadas. E ao interesse em aproveitar sinergias, evitando a duplicação de programas e equipamentos. Para Scheffer como para Solana, há a constatação, nesse dia de balanço das actividades e da cooperação entre a NATO e o recém criado sector militar da União Europeia, que as suas relações são actualmente de complementaridade, com a UE a investir essencialmente em missões civis e de polícia e a NATO em missões militares. O que, na opinião dos dois responsáveis, desactualiza os Acordos *Berlimplus*, que se destinavam a utilizar os meios militares da Aliança Atlântica em missões para que a União não tinha capacidade de intervenção. Sobre a questão delicada das relações com os membros de cada organização, que não fazem parte da outra, e por vezes até podem ter conflitos latentes entre si, como é o caso da Grécia e da Turquia, o então Secretário-Geral da NATO manifestou interesse em que esses países possam participar nas missões da organização a que não pertencem, uma vez que as duas são complementares e devem ter acesso aos meios e capacidades uma da outra.⁸⁵

Pode-se concluir pois destas intervenções que foram as mudanças resultantes, por um lado, do fim da guerra-fria, com o alargamento das duas organizações a toda a Europa, e, por outro, dos atentados do 11 de Setembro de 2001, que modificaram as condições geoestratégicas e as obrigaram a alterar as suas formas de actuação em termos de segurança. Com a NATO a constatar a necessidade de um empenhamento não apenas militar para atingir os objectivos securitários dos seus membros, e a União Europeia a sentir necessidade de recorrer a meios militares para atingir propósitos essencialmente civis. O que nas palavras de Scheffer se designa por “partenariado estratégico” entre a sua organização e a União Europeia.

Também o comunicado da Cimeira dos 60 anos da Aliança Atlântica, em 4 de Abril de 2009, realça que “a transformação da NATO reforçará a sua aptidão a fazer face às ameaças existentes ou novas, que pesam sobre a segurança no século xxi”.⁸⁶ E mais à frente: “a experiência obtida nos Balcãs e no Afeganistão mostra que os desafios de

⁸⁴ SCHEFFER, ob. cit. pg. 2.

⁸⁵ SCHEFFER, ob. cit. pg. 3.

⁸⁶ DÉCLARATION DU SOMMET DE STRASBOURG-KEHL, 4/4/2009, pg. 1.

segurança dos dias de hoje pedem à comunidade internacional uma atitude global, aliando medidas civis e militares e uma coordenação. Esta acção global exige que todos os actores internacionais dêem a sua contribuição de maneira concertada, tendo em conta os seus mandatos e as suas especificidades próprias”.⁸⁷ E regozija-se que “o Plano de Acção aprovado na Cimeira de Bucareste, em 2008, tenha trazido melhorias significativas na aplicação mais coerente dos instrumentos de gestão de crises e dos esforços visando associar as suas capacidades militares e os meios civis”.⁸⁸

A NATO mantém ainda, refere o comunicado da cimeira, uma cooperação com a ONU desde há mais de 10 anos, principalmente nos Balcãs e no Afeganistão. Numa declaração conjunta de 2008, foi decidido examinar, no quadro das competências das duas organizações, eventuais pedidos de assistência vindos de organizações regionais e sub-regionais. Para além da cooperação com a OSCE, Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, foi prestada assistência recentemente à União Africana, refere o comunicado, apoiando a sua missão na Somália, assim como o desenvolvimento das suas capacidades a longo prazo na manutenção da paz, nomeadamente na sua dimensão marítima.⁸⁹

É referido também que a NATO recebe contribuições no Afeganistão de países tão distantes como a Austrália, a Nova-Zelândia, o Japão e a Coreia do Sul, que fazem parte de um conjunto de 42 nações, naquela que é considerada actualmente a missão prioritária da aliança, sob a direcção da Missão de Assistência das Nações Unidas.

Devemos acrescentar que no Novo Conceito Estratégico da NATO, aprovado em Lisboa, em Novembro de 2010, ficou bem expresso, no ponto 2, que a “Aliança está firmemente comprometida com os objectivos e princípios da Carta das Nações Unidas e do Tratado de Washington, que afirma a primazia do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacionais”.⁹⁰

Podemos terminar com a principal ideia contida no documento da Agência Europeia de Defesa referido atrás e intitulado “Uma Visão de Longo Prazo sobre as Capacidades e as Necessidades da Europa em Matéria de Defesa”, segundo a qual actualmente, em termos de Defesa, o vector militar é apenas um dos elementos a ter em conta, juntamente com a

⁸⁷ DÉCLARATION DU SOMMET DE STRASBOURG-KEHL, pg.3.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Esta posição foi confirmada pelo novo Secretário-Geral da NATO, Anders Rasmussen, logo no início da guerra civil na Líbia, em Março de 2011, ao declarar que a NATO não interviria sem um mandato expresso das Nações Unidas, o que realmente aconteceu.

acção da diplomacia e os desenvolvimentos políticos. E isto vale não apenas para a União Europeia, como igualmente para a NATO.

II Parte

O mundo pós-guerra-fria entre duas escolhas:

multilateralismo ou império americano?

Introdução

Passaram-se 20 anos depois do fim da guerra-fria e muita coisa aconteceu na política internacional. Desde logo, a unificação alemã e a primeira guerra do Golfo, iniciada pelo Presidente Bush-pai, ainda antes da União Soviética ter deixado de existir. As guerras da Jugoslávia e o desmembramento desse país, criado após a Primeira Guerra Mundial. A separação entre checos e eslovacos. A independência das repúblicas que constituíam a URSS e a secessão de alguns territórios nelas incorporados. O fim do *apartheid* na África do Sul, com a subsequente institucionalização de um sistema democrático e multirracial. Mudanças de regime em outros países africanos, nomeadamente de língua portuguesa, resultantes do fim dos apoios dos Estados Unidos e da URSS. Em alguns, a eclosão de guerras civis que estavam latentes, como na República Democrática do Congo ou no Ruanda e no Burundi, onde se perpetrou um dos mais graves genocídios da segunda metade do século XX. Em toda a América Latina, a reinstitucionalização de regimes democráticos. Na Ásia, a abertura da China ao mundo e a concretização do seu estatuto como grande potência mundial, o que aconteceria um pouco mais tarde com a Índia. A continuação do Japão como grande potência económica. Na Europa, a “continentalização” do projecto da União Europeia, com as adesões dos países da Europa de Leste em 2004 e 2007. Já no século XXI, o aparecimento do fenómeno que se convencionou chamar de “países emergentes”, (que não apenas os BRICS, Brasil, Rússia, Índia, China e recentemente também a África do Sul)¹, resultante da abertura dos mercados mundiais a um comércio com menos

¹ Em 24 de Dezembro de 2010, a China, que assegura actualmente a presidência rotativa do grupo, doravante designado oficialmente por BRICS, convidou oficialmente a África do Sul a participar na terceira cimeira, que se realizaria naquele país asiático, em 14 de Abril de 2011.

barreiras, que a Organização Mundial do Comércio, OMC, criada em 1995 e sucedânea do GATT, procura regularizar.

A Ásia tornou-se assim um continente marcante no quadro das novas relações internacionais, não só porque se situam ali os dois países com o maior número de habitantes, mas também pelos índices de crescimento económico verificado nos últimos anos, muito acima da média mundial. No ano 2000, a proclamação dos Objectivos do Milénio nas Nações Unidas, com a presença da grande maioria dos Chefes de Estado e de Governo dos 192 países que fazem parte da organização, com o seu ambicioso programa de reduzir a fome e a pobreza extremas, de escolarização das crianças e de combate à subalternização das mulheres. De luta contra as doenças endémicas que condicionam o dia-a-dia das populações dos chamados “países em desenvolvimento”. De um desenvolvimento sustentável, onde a agricultura tem ainda uma função primordial. De uma ajuda ao desenvolvimento coordenada através de um plano de investimentos com a participação, ao mesmo tempo, dos sectores público e privado.

No pólo contrário, assistimos, com os oito anos da precedente administração americana, ao revigoramento da ideia de império, (como talvez nunca tinha acontecido nas últimas décadas), com a chegada ao poder dos neo-conservadores, pela mão da dupla George W. Bush/Dick Cheney. Assim como foram devastadores para o mundo os doze anos de poder dos nazis alemães, o mesmo se poderá dizer (descontando as devidas distâncias) dos efeitos nas relações internacionais da década que abriu o terceiro milénio. Com efeito, numa altura em que se prosseguia a construção de uma nova ordem internacional, a que Bush-pai se referira no final da guerra-fria e a administração Clinton procurou concretizar, assistimos com Bush-filho e Cheney à tentativa de aproveitamento das novas condições da chamada “globalização” para impor unilateralmente e de forma hegemónica uns pretensos interesses americanos, mistura de fundamentalismo religioso com prática de extrema-direita fascista, se tivermos em conta o modo como foi aplicada a política externa americana nesse período. Certo que a “provocação” do 11 de Setembro de 2001 muito contribuiu para esse efeito, mas os objectivos ideológicos de hegemonia americana mundial, impostos pela via militar, encontravam-se já presentes no pensamento dos neo-conservadores. Depois de um “multilateralismo selectivo” da administração Clinton, cujo período negro talvez seja apenas o do bombardeamento da Sérvia, em 1999, ao arrepio do direito internacional, entrou-se num unilateralismo cego na era Bush II, que quase anulava definitivamente o papel das Nações Unidas na cena mundial, não fora a persistência daqueles que em muitas partes do mundo, como em

Portugal, resistiram aos novos cantos de sereia que defendiam uma nova ordem internacional sem aquela organização. Acresce, o desrespeito pelos acordos que a maior parte das nações, (incluindo os Estados Unidos), tinham assinado recentemente, como o Protocolo de Kyoto e a institucionalização do Tribunal Penal Internacional, e ainda as políticas laxistas que levaram ao desencadear da crise financeira internacional, no Outono de 2008, propagada rapidamente ao comércio internacional e ao sector industrial, com as mais graves consequências sociais na maior parte dos países. Como balanço final de governo, dificilmente se poderia encontrar pior nas últimas décadas.

É no quadro actual, generalizadamente aceite, de repúdio da política de George W. Bush, (inclusive por alguns teóricos das Relações Internacionais que o apoiaram inicialmente, como Francis Fukuyama), que terá interesse analisar as raízes do multilateralismo e verificar como elas estão profundamente ligadas a alguns períodos importantes da teoria e da prática política dos Estados Unidos da América.

Iremos em seguida estudar os fundamentos teóricos do multilateralismo, com base na obra de John Gerard Ruggie e outros, ao mesmo tempo que, comparativamente, nos referiremos à política externa americana das últimas décadas, à recente crise financeira internacional e aos seus efeitos geopolíticos.

Capítulo II

II. 1. Os primórdios do multilateralismo

Como bem refere Maurice Vaïsse no seu ensaio “Une invention du xix siècle”², a diplomacia multilateral começou a praticar-se no Congresso de Viena em 1815, onde todas as monarquias se concentraram, em dezenas de missões diplomáticas, para desenhar as novas políticas a seguir, após a tentativa malograda de Napoleão de hegemonização da Europa.

Outro momento importante do multilateralismo, como se sabe, foi o período imediatamente após a Primeira Guerra Mundial, com a criação da Sociedade das Nações e a implementação dos princípios que a regiam de “paz universal e justiça social”, esta última a ser levada a cabo com a acção da Organização Internacional do Trabalho, também criada nesse momento. O presidente americano Woodrow Wilson, seu principal impulsionador, não conseguiria convencer os parlamentares do seu próprio país a participar na organização, uma das principais razões que levou ao seu enfraquecimento. Na teoria das Relações Internacionais, o fracasso do multilateralismo neste período, com as consequências conhecidas que resultaram na Segunda Guerra Mundial, levou ao aparecimento da Teoria Realista, como já vimos, primeiro com Edward Carr, antigo funcionário da Sociedade das Nações, e depois com Hans Morgenthau, a partir da década de 1950.

Esta teoria iria perdurar durante todo o período da guerra-fria, no quadro do sistema bipolar, não tendo, no entanto, deixado de aparecer outras teorias que punham em causa a exclusividade dos Estados como interventores nas decisões de política internacional. Entre as principais estão o Transnacionalismo e o Institucionalismo de Robert Keohane e Joseph Nye, aparecidas na década de 1970, influenciadas pela importância crescente das instituições internacionais e das organizações não-governamentais nas decisões da política internacional, tirando o monopólio aos Estados.

² VAÏSSE, Maurice, *Une invention du XIX siècle*, in *Le multilatéralisme*, sous la direction de Bertrand Badie et Guillaume Devin, Editions de la Découverte, Paris 2007.

II. 2. “Multilateralism Matters”

Este é o título de uma compilação de textos editados por John Gerard Ruggie em 1993, ou seja, logo após o final da guerra-fria. Entre outros, colaboraram James Caporaso, Anne-Marie Burley, Peter F. Cowhey, Judith Goldstein, Steve Weber, Friedrich Kratochwil.

Os dois primeiros dedicando-se à definição do conceito e à elaboração teórica do multilateralismo, os outros aplicando-o às relações internacionais nos seus diversos planos: político, comércio internacional e segurança. Curioso que, no prefácio e nas introduções aos ensaios, todos os autores agradeçam à Fundação FORD o suporte financeiro ao seu trabalho de investigação.

John Ruggie começa por lembrar que o desmembramento da União Soviética, que ninguém previra como provável, teve um tal impacto que se poderá talvez considerar como a mais importante mudança geopolítica do século xx. E foram os princípios e as instituições multilaterais que permitiram estabilizar as suas consequências. E cita o conhecido texto de Robert Gilpin, de 1981, *War and change in World Politics*, onde o autor defende que a guerra é o principal mecanismo de mudança na história, o que o levava a prever, dado o estado das relações entre os dois blocos, que não haveria alterações a curto prazo na disputa entre os Estados Unidos da América e a URSS.³

A resolução dos problemas resultantes da guerra-fria na Europa, com a aceitação pela União Soviética da unificação alemã e a manutenção da sua integração na NATO, permitiu alterar o relacionamento bilateral entre os dois blocos para algo de novo, a que Bush-pai chamou “uma nova ordem mundial”. Uma parte desse discurso nas Nações Unidas, intitulado “A ONU – parlamento mundial da paz”, em 1 de Outubro de 1990, é transcrita por Henry Kissinger na sua obra *Diplomacia*: “Temos uma visão de uma nova parceria das nações que transcende a guerra-fria. Uma parceria baseada na consulta, na cooperação e na acção colectiva, especialmente através de organizações internacionais e regionais. Uma parceria unida por princípios, pelo cumprimento da lei e baseada numa

³ RUGGIE, John Gerard, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, *in* Multilateralism matters, the theory and praxis of an international form, Columbia University Press, New York, 1993, pg. 3. Gilpin, um defensor puro e duro da teoria realista, considera que “a anarquia só pode ser vencida através de um império universal”, pg. 226 da obra citada, de 1981.

partilha igual, tanto de custos como de obrigações. Uma parceria cujos objectivos são incrementar a democracia, a prosperidade e a paz e reduzir os armamentos”.⁴

Como nota Ruggie, desde o Congresso de Viena, em 1815, que pela primeira vez o sistema de relações internacionais não se baseava numa competição entre diversas alianças bilaterais, ou como no caso da guerra-fria, acrescento, entre dois blocos antagónicos.

Enquanto, no Ocidente, depois da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos basearam as suas alianças num sistema multilateral, NATO e CECA/CEE, no Oriente privilegiaram as alianças bilaterais, das quais a relação com o Japão é o principal exemplo. Nessa parte do mundo, levou mais de vinte anos a ser criada uma aliança multilateral, a Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, em 1967.

Ruggie também confirma que, na teoria das Relações Internacionais, é a partir da década de 1970, com os estudos de Robert Keohane e Joseph Nye, que se começa a dar importância às instituições internacionais e às organizações não-governamentais como participantes nas decisões da política internacional.

No prefácio de 2005 a *After the hegemony*, obra datada de 1984, Keohane questiona-se sobre a possibilidade da cooperação institucional entre os Estados poder continuar depois do período 1945/1984, em que os Estados Unidos exerceram uma hegemonia, política e económica, sem precedentes no mundo ocidental, moldando-o à sua maneira. A resposta é positiva, mas logo a seguir pergunta-se se actualmente, em 2005, o excesso de unipolaridade dos americanos, principalmente depois do 11 de Setembro de 2001, não irá condenar essa cooperação institucional entre os Estados, que, segundo a sua opinião, se faz porque é do seu próprio interesse. De passagem, refere que os realistas não compreenderam esse interesse e pensaram que a cooperação iria terminar depois do fim da guerra-fria, fruto das necessidades tácticas das duas grandes superpotências durante esse período.⁵ E acrescenta que, dado o falhanço no Iraque, os Estados Unidos “não poderão atingir os seus objectivos pela via militar, subalternizando as Nações Unidas”. E mais à frente, “as futuras administrações americanas terão que utilizar muito mais as instituições internacionais para atingirem os seus objectivos numa variedade de casos”.⁶

⁴ KISSINGER, Henry, *Diplomacia*, Gradiva, Lisboa, 1996, pg. 702.

⁵ KEOHANE, ob. cit. pgs. ix a xii.

⁶ Ibidem.

Voltando à definição de Ruggie de 1993 sobre o multilateralismo, o autor começa por dizer que este conceito se refere à “coordenação das relações políticas entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios”.⁷ São estes que distinguem o multilateralismo de uma simples aliança de Estados para qualquer fim ou ainda de alguns acordos bilaterais, que são neutros do ponto de vista dos princípios. A cláusula da Nação Mais Favorecida, nas relações económicas internacionais, é um exemplo de um acordo que também pode ser bilateral, mas inclui intrinsecamente princípios que têm de ser aplicados pelas nações em causa: ou seja, celebrar num novo acordo condições iguais ou melhores daquelas que já tenham sido utilizadas em acordos anteriores com outras nações, impedindo qualquer discriminação. Num tratado sobre segurança de tipo multilateral, a cláusula que implica, como na Aliança Atlântica, o apoio militar dos Estados que a compõem a outro que tenha sido atacado, qualquer que seja o membro da aliança em causa, distingue-se claramente dos acordos bilaterais, que podem ser muito diferenciados entre si, não implicando condições idênticas entre uns e outros.

Ruggie estabelece depois os três princípios por que ficou conhecida a sua teoria do multilateralismo: indivisibilidade, reciprocidade e generalidade. Indivisibilidade entre os membros da colectividade, no que respeita ao tipo de comportamento em questão. Clarificando, James Caporaso afirma que a indivisibilidade deve ser vista como o “quadro, geográfico e funcional, em que os custos e benefícios são distribuídos, dada uma acção que se iniciou entre as unidades que compõem o conjunto”.⁸ Quanto à reciprocidade, implica que não haja desvantagens para qualquer membro, o que significa que todos são importantes ao receberem igualmente os benefícios distribuídos. O terceiro, a generalização das normas de conduta, como os precedentes, concretiza-se em instituições como a NATO e a União Europeia. Exemplo é a cláusula do Tratado do Atlântico Norte, referida acima, que obriga os seus membros a acorrerem em defesa de um outro (e de todos) que tenha sido atacado. Significa, também, na União Europeia que esse princípio do multilateralismo implica a distribuição dos custos e benefícios por todos.

Antes de passarmos à análise que Ruggie faz do multilateralismo depois da Segunda Guerra Mundial, fiquemos com a distinção de Caporaso entre multilateralismo e instituições multilaterais, quando estas últimas são apenas de carácter formal, com a

⁷ RUGGIE, ob.cit. pg. 7.

⁸ CAPORASO, James, *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*, in *Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York, 1993, pg. 53.

distribuição por vários locais das suas sedes e pessoal. Acrescenta que o mundo está ou esteve organizado segundo princípios bilateralistas, multilateralistas e de hierarquia imperial.⁹ Aqui, lembro os impérios “benévolos” austro-húngaro e otomano, que não tinham como objectivo a integração total dos seus súbditos, respeitavam antes as crenças religiosas das populações e concediam-lhes determinadas liberdades, com algumas características multilaterais formais, sem por isso pôrem em causa a hierarquia imperial. O que não tinha acontecido, alguns séculos antes, por exemplo, com os impérios ibéricos na América.

⁹ CAPORASO, ob. cit. pg. 54.

II. 3. Os desígnios de Franklím Delano Roosevelt

Para Ruggie, embora o multilateralismo não tenha nascido em 1945, sofreu um grande incremento depois dessa data. Expressa algumas considerações interessantes sobre o que teria sido uma possível hegemonia germânica, soviética ou britânica, no caso das consequências da Segunda Guerra Mundial terem sido outras. E define que um “poder hegemónico é aquele que procura construir uma certa ordem internacional, presumivelmente segundo linhas compatíveis com os seus próprios objectivos internacionais e estruturas domésticas”.¹⁰

Por isso, a hegemonia americana resultante das conhecidas condições existentes logo após a Segunda Guerra Mundial permitiu criar um mundo à imagem dos próprios Estados Unidos. Ruggie refere a antipatia americana pela ordem económica criada pela Alemanha nazi, baseada em acordos bilaterais que originavam conflitos frequentes, uma vez que, no seu âmbito fechado, considerava como “inimigos” aqueles que estavam fora desse mercado restrito. Também o sistema imperial britânico, de condições preferenciais com as suas colónias, era objecto da censura americana, que propunha o desmantelamento das barreiras comerciais, a redução das tarifas e a implementação do processo de descolonização.¹¹ Os decisores americanos encontraram-se pois na posição de terem de escolher um sistema económico e político para o pós-Segunda Guerra Mundial. E Ruggie refere que não pôde ser o de finais do século XIX, onde preponderava o comércio sem restrições e o *gold standard*, em que a actividade económica no interior dos Estados dependia da balança de pagamentos. Entretanto, poucos anos antes surgira o *New Deal* e um intervencionismo estatal importante devido à *Grande Depressão*.

O multilateralismo vai ser pois, no campo económico como no político e no da segurança, o tipo de organização escolhida pelos americanos para implementar uma nova ordem mundial. Tanto mais que, segundo John Gaddis, citado por Ruggie, a estratégia de Roosevelt era a de trazer a União Soviética a cooperar com o ocidente através das Nações Unidas, especialmente no campo da segurança. A isto chamou

¹⁰ RUGGIE, ob. cit. pg. 25.

¹¹ RUGGIE, ob. cit. pgs. 25 e 26.

Gaddis “contenção através da integração”.¹² O que permitia também aos americanos intervirem nas questões internacionais através da ONU, acarretando uma maior aceitação pelo povo dos Estados Unidos, sempre renitente a este respeito.¹³ As Nações Unidas terão assim nascido de um misto entre o conhecido conceito *balance of power*, equilíbrio de poderes, consubstanciado no Conselho de Segurança, e um mecanismo de segurança colectiva, representado pela Assembleia Geral, tornando os dois compatíveis. Uma vez caída a “Cortina de Ferro”, a estratégia americana passou a ser a de exclusão da União Soviética e a de passar ao lado das Nações Unidas no que respeita às principais questões da segurança.¹⁴

Em relação à Europa, os Estados Unidos recusaram alianças e ajudas económicas bilaterais, concretizando-as antes no Plano Marshall, (2% das despesas do governo americano), a partir de 1947. O que requereu da parte dos europeus, como se sabe, a criação de uma instituição multilateral para recepção e distribuição dessa ajuda, a Organização Europeia para a Cooperação Económica, OECE, antecessora da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, OCDE. No que respeita à segurança, o Tratado do Atlântico Norte, NATO, concretizar-se-ia em 1949. Para Ruggie, a Aliança Atlântica é criada na sequência das negociações nas Nações Unidas respeitantes ao artigo 51 da Carta, que permite o direito de defesa, individual ou colectivo, dos Estados no caso de serem alvos de ataques do exterior.

A acção dos Estados Unidos, depois da Segunda Guerra Mundial, na criação de várias organizações multilaterais, como as de Bretton Woods, abrangendo igualmente os outros principais sectores de actividade, político, económico e securitário, mantendo embora a garantia de que os seus interesses não são prejudicados, como foi o caso do veto no Conselho de Segurança, exigido também pela União Soviética, explica-se por várias razões. Uma delas a sua hegemonia, conforme a teoria de Keohane, referida atrás, que lhe permite organizar o mundo de modo a fazer prevalecer os seus interesses, mas mantendo um equilíbrio com os outros aliados. Há quem refira, segundo Ruggie, que a bipolaridade com a URSS contribuiu também para este tipo de organização da política internacional.¹⁵ O certo é que o plano americano de criação de organismos multilaterais antecede em alguns anos o início da guerra-fria. Basta lembrar que a conferência de

¹² GADDIS, Jonh Lewis, *Strategies of containment*, Oxford University Press, New York, 1982.

¹³ RUGGIE, ob. cit. pg. 26.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Esta é também a opinião de Immanuel Wallerstein, que nas duas conferências a que assisti, referenciadas atrás, afirmou que durante a guerra-fria havia uma espécie de pacto tácito entre as duas superpotências de não interferirem na esfera de influência de cada uma.

Bretton Woods se realizou em 1944, mas desde 1941, com as decisões da *Carta do Atlântico*, resultante da conferência entre Roosevelt e Churchill em Agosto desse ano, que esse plano estava em marcha. Parece que, como mais à frente se verá, os Estados Unidos pretenderam projectar no campo internacional a bem sucedida experiência de regulação do *New Deal* de alguns anos antes.¹⁶

E Ruggie termina o seu ensaio com algumas considerações óbvias. A lógica é que um poder hegemónico seja tentado a utilizar mais as opções bilateral e unilateral nas relações com os outros Estados. Isso parece não ter acontecido devido à tradição e estrutura de poder democrática profundamente arraigada nas instituições americanas.

Uma outra ensaísta nesta compilação de textos sobre o multilateralismo, Anne-Marie Burley, analisou o período de 1939 a 1945 nos Estados Unidos e chegou à conclusão que havia a intenção de estender ao resto do mundo o sistema americano resultante da batalha contra a Grande Depressão, quando se encontrou “uma ligação entre a prosperidade económica e a estabilidade política e a responsabilidade dos governos em assegurar o mínimo de bem-estar aos cidadãos”.¹⁷ Um Estado liberal procurou criar, com apoio de outros, uma ordem internacional liberal. Alguns dos participantes nos preparativos para o estabelecimento desta última, antes do final da guerra, eram os mesmos, segundo Burley, que tinham trabalhado na implementação do *New Deal*. Esta autora define numa frase o que seria o multilateralismo para esses “policymakers”: a internacionalização da concepção liberal do Estado de Direito.¹⁸

Peter Cowhey acrescenta que o multilateralismo tem raízes na “etnicidade da prática política americana”, tornando-a por isso “eurocêntrica”, referindo-se certamente, embora não o explicita, à fundação dos Estados Unidos da América por colonos de variadíssimas origens e culturas. Interessante também e de actualidade, quando afirma que a insistência em criar, depois de 1945, instituições financeiras públicas, como aquelas que saíram de Bretton Woods, se deve à desconfiança em delegar poderes em Wall Street, especialmente por parte dos membros do Partido Democrata americano.¹⁹

No sector do comércio internacional, como é sabido, procurou criar-se uma organização multilateral com vastas atribuições, que seria designada por Organização Internacional

¹⁶ RUGGIE, ob. cit. pgs. 27 a 30.

¹⁷ BURLEY, Anne-Marie, *Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State*, in *Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York, 1993, pg. 125.

¹⁸ BURLEY, ob. cit. pg. 144.

¹⁹ COWHEY, Peter F., *Elect Locally – Order Globally: Domestic Politics and Multilateral Cooperation*, in *Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York, 1993, pg. 168.

do Comércio. Mas a sua carta constitutiva, embora aprovada na Conferência de Havana de 1948, nunca entrou em vigor, assim como a própria organização. Isso não impediu que o regime do GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*, entrasse formalmente em aplicação em 1 de Janeiro de 1948, paralelamente à criação das instituições financeiras de Bretton Woods em 1944, e segundo os princípios estabelecidos na Conferência do Atlântico entre Roosevelt e Churchill, acima referida, que propunham a todos os Estados “o acesso igualitário ao comércio e às matérias-primas do mundo, que são necessárias à prosperidade económica”, assim como “implementar uma completa colaboração entre todas as nações no campo económico, com o objectivo de assegurar para todos melhores condições de trabalho, desenvolvimento económico e segurança social”.²⁰

Segundo Judith Goldstein, na sua contribuição para o volume organizado por John Ruggie, os Estados Unidos desejavam, desde o fim da Primeira Guerra Mundial, criar uma organização multilateral para o comércio. O próprio presidente Woodrow Wilson tinha tentado um abaixamento de tarifas que, no entanto, durou pouco tempo.²¹ Nas negociações resultantes da Carta do Atlântico, a que se juntou posteriormente o Canadá, os ingleses marcaram a intenção de que o objectivo da liberalização da política comercial deveria ser o de realizar o pleno-emprego, segundo os princípios keynesianos. Os americanos defendiam, por outro lado, que não devia ser prejudicada a vitalidade económica de alguns sectores de produção e que não se podia pedir a outras nações que participassem em matérias de política interior que apenas diziam respeito a cada país.²² Ao mesmo tempo que se trabalhava na carta constitutiva da (que nunca veria a luz do dia) Organização Internacional do Comércio, procurava-se implementar as condições para um novo tipo de comércio internacional, consubstanciadas no GATT, que, como já vimos, esse sim, entraria formalmente em vigor a partir de 1 de Janeiro de 1948.

Na conferência das Nações Unidas sobre o comércio, em Genebra, na Primavera de 1947, em que participaram 56 países, os Estados Unidos exigiram a introdução de algumas excepções na carta da OIC e no regime do GATT, a mais importante das quais seria a do sector agrícola estar isento da interdição de subsídios. Foi esta excepção americana que levaria mais tarde, em 1962, à criação da Política Agrícola Comum

²⁰ In INSTITUTIONS ECONOMIQUES INTERNATIONALES, Jean Jacques Rey, edição da Université Libre de Bruxelles, 1988, pg. 20.

²¹ GOLDSTEIN, Judith, Creating the GATT Rules: Politics, Institutions and American Policy, in Multilateralism matters, Columbia University Press, New York, 1993, pgs. 204 e 214.

²² GOLDSTEIN, ob. cit. pgs. 215 e 216.

européia, mais conhecida por PAC. As condicionantes dos britânicos sobre o pleno-emprego (convém não esquecer que o governo de então era liderado pelo Partido Trabalhista) e a sua não aceitação das exigências dos americanos de eliminação das preferências tarifárias dadas aos territórios da *Commonwealth* levaram ao veto pelo Congresso dos Estados Unidos da carta da OIC e por consequência à não existência da organização.²³ O que não impediu a sobrevivência do GATT, que, como se sabe, só em 1995 foi extinto devido à criação da Organização Mundial do Comércio.

²³ GOLDSTEIN, ob. cit. pg. 218.

II. 4. O multilateralismo no sector securitário

Como já referimos anteriormente em diferentes capítulos, a NATO é criada em 1949 como reacção dos países ocidentais, liderados pelos Estados Unidos, às ameaças de uma possível expansão da União Soviética na Europa Ocidental. O interessante estudo de Steve Weber, incluído na compilação *Multilateralism Matters*, analisa os primórdios de uma organização que fazia parte desse conjunto de instituições multilaterais, que acabámos de referir, criadas pelos americanos logo após a Segunda Guerra Mundial.

O autor assinala, logo de início, que embora a NATO se tenha tornado numa organização “não-multilateral”, com os Estados Unidos a assumirem o comando e a responsabilidade das decisões ao longo do tempo, ela nasceu segundo os princípios multilaterais, tais como o da indivisibilidade e reciprocidade. No campo político utilizou-se o multilateralismo como meio de promover a multipolaridade. Mas a ameaça soviética levou à primazia da defesa militar, secundarizando a perspectiva multipolar, pelo menos nos finais dos anos 1940, quando se iniciou a guerra-fria. No entanto, para o autor, depois da Guerra da Coreia, entre 1956 e 1961, na segunda presidência de Eisenhower, foi desenvolvido de novo o multilateralismo no interior da NATO, quando os americanos se propunham partilhar com os aliados o seu arsenal nuclear.²⁴ Foi o período em que se procura, do lado de cá do Atlântico, criar a Comunidade Europeia da Defesa, CED, que nunca se concretizaria. Para o autor, esse plano compreendia uma força nuclear europeia independente, que, a desenvolver-se, iria modificar a natureza do equilíbrio de forças entre o Leste e o Oeste. Posteriormente, foi afastado pela administração Kennedy, que deu a primazia à política de dissuasão nuclear, pondo de lado o multilateralismo como estratégia.²⁵

Steve Weber também cita John Gaddis ao referir que Roosevelt pensava existirem razões geopolíticas para considerar que os “quatro grandes”, Reino Unido, Estados Unidos, China e União Soviética, iriam utilizar uma política externa caracterizada pelo pragmatismo e a prudência, devido à interconexão dos seus interesses em várias regiões do globo. E que isso levaria a uma cooperação pacífica entre eles. Considerava da maior

²⁴ WEBER, Steve, *Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO*, in *Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York, 1993, pg. 234.

²⁵ *Ibidem*.

importância que não fosse dada a aparência de que uma aliança anti-União Soviética estava a ser criada, de modo a poder continuar a cooperação com aquele país. A exceção foi a decisão, no Verão de 1943, de não fornecer a Moscovo informações sobre o programa nuclear americano. Esta ideia de cooperação, segundo Weber, continuou mesmo no início da presidência Truman, em 1945, embora o Departamento de Estado não estivesse totalmente de acordo. Para a mudança nesta política teve uma importância fundamental o “longo telegrama” de George Kennan, embaixador americano em Moscovo, que, sob o anonimato de X, publicou na revista *Foreign Affairs*, em Julho de 1947, um artigo onde defendia que o expansionismo da União Soviética tinha de ser contido. Mas isso não implicava para ele e outros elementos da administração americana um confronto directo e ideológico com a União Soviética, pois a bipolarização poderia resultar numa terceira guerra mundial. Os Estados Unidos pretendiam a criação de vários pólos, um dos quais incluindo uma Europa forte e unida, política, económica e militarmente, com o ressurgimento da Alemanha, enquadrado na Comunidade Europeia da Defesa. Não desejavam ser apenas eles a confrontarem-se com os soviéticos e por isso preparavam também um centro de poder independente na Ásia. Tal como Roosevelt, Kennan pensava que um sistema internacional multipolar salvaguardava melhor as características políticas do Estado americano.²⁶ E Weber escreve, inspirando-se no pensamento de Kennan, que “a alternativa multipolar oferecia uma convergência particular entre as necessidades da *realpolitik* e as peculiaridades da democracia americana”.²⁷

²⁶ WEBER, ob. cit. pgs. 240 e 241.

²⁷ WEBER, ob. cit. pg. 241.

II. 5. O agravamento das relações EUA-URSS

Durante a administração Truman vários acontecimentos obrigaram os americanos a envolverem-se mais profundamente na Europa, mantendo o mais possível a perspectiva multilateral e evitando a dependência do continente em termos de segurança. Ao mesmo tempo, perceberam que a ameaça soviética não era a de uma invasão militar a curto prazo, mas antes de uma luta política por tempo indeterminado.

A 12 de Março de 1947, Truman anuncia no Congresso a doutrina do “containment”, ou contenção dos soviéticos, que naquele preciso momento estavam prestes a tomar o poder na Grécia, em guerra civil há dois anos. O general Marshall informara o presidente e o Congresso das dificuldades da situação, em que a queda da Grécia (e em seguida da Turquia) poderia levar ao “domínio dos soviéticos na Europa, Médio-Oriente e Ásia”. As medidas tomadas por Truman foram de envio de dinheiro e conselheiros, mas não de tropas, aos elementos que na Grécia ou em qualquer outra parte lutavam contra os comunistas.²⁸ Esses conflitos, nalguns países, resultavam da correlação de forças existente durante a Segunda Guerra Mundial e do modo como foi posto termo, em cada país, às hostilidades.

O Plano Marshall, anunciado em Junho do mesmo ano, fazia parte da mesma operação de ajuda aos países europeus, com o objectivo de evitar que os soviéticos se aproveitassem da desagregação económica, social e política com que se confrontava o velho continente. Mas mantinha-se a ideia de “reconstituir uma comunidade europeia que pudesse jogar um papel independente num equilíbrio multipolar de poder, sem a necessidade da sua segurança ser assegurada por Washington”.²⁹ E a primeira organização multilateral a ser criada na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, seria a OECE, já referida, precisamente para gerir a ajuda canalizada pelo Plano Marshall.

Steve Weber refere que muitos europeus eram, ao contrário de Washington, partidários de um empenhamento dos americanos em termos de segurança, tendo o responsável pelo Foreign Office, Ernest Bevin, em Janeiro de 1948, proposto que os Estados Unidos participassem numa “União Ocidental da Defesa”, que resultaria do Tratado de

²⁸ WEBER, ob. cit. pgs. 242 e 276.

²⁹ WEBER, ob. cit. 243.

Dunquerque, recentemente criado entre a França e a Grã-Bretanha. A recusa dos Estados Unidos levou Bevin a propor um pacto de segurança bilateral entre os dois países, o que também não foi aceite. A França, igualmente, receosa do ressurgimento alemão, procurou que os americanos se empenhassem num plano de segurança mútua. No início de 1948, os Estados Unidos tinham pois aceite apenas compromissos mínimos em termos de segurança, na perspectiva de um equilíbrio de poderes multipolar com a União Soviética, a que se acrescentava uma Europa independente.³⁰

Depois do Golpe de Praga de Fevereiro do mesmo ano, tudo mudou. A URSS mostrou que iria controlar as políticas interna e externa dos seus aliados da Europa de Leste. A perspectiva americana era agora a de que, provavelmente, teria que se comprometer a longo prazo numa nova organização europeia de segurança. Confirmando esta ideia, o general Marshall envia um telegrama da Europa, a 28 de Fevereiro, logo após a tomada do poder pelos comunistas na Checoslováquia, denunciando a situação.³¹ O Tratado de Bruxelas, entre os europeus, é assinado a 17 de Março. França, Grã-Bretanha, mais os países do Benelux, querem mostrar aos americanos que estão prontos para uma aliança militar. Mas estes resistem. Pretendem apenas fazer uma declaração de apoio ao Tratado de Bruxelas, que se materializa na União da Europa Ocidental, UEO. O Canadá mostra-se interessado em participar. Em Junho dá-se o bloqueio soviético a Berlim, o que põe em situação de fragilidade o ponto de vista daqueles que na administração americana continuam a defender o cenário de uma defesa autónoma da Europa. Em Setembro, a UEO cria uma força militar entre os seus membros, que não inclui americanos. E em Outubro requer formalmente aos Estados Unidos negociações sobre um Tratado do Atlântico Norte. Mas Kennan afirma que o compromisso de Washington é temporário e devido apenas à ameaça imediata dos soviéticos. A longo prazo, pretendem uma Europa como “terceira força”, unida política e militarmente, que pudesse levar à retirada das superpotências do continente. Na discussão, que a seguir se desenrola sobre o futuro Tratado do Atlântico Norte, os americanos rejeitam de início a obrigação de implicarem as suas tropas em caso de ataque. E quando a versão final do tratado é concluída, em Fevereiro de 1949, é deixada a cada Estado a decisão mais apropriada a tomar em caso de guerra, sendo aliás indicada como apenas uma resposta possível a utilização da força armada a uma agressão, segundo os artigos 3 e 5. Quando o tratado é assinado, em Abril de 1949, os Estados Unidos não recebem nenhum privilégio especial na organização,

³⁰ WEBER, ob. cit. 244.

³¹ Ibidem.

onde a cada país corresponde apenas um voto. O órgão político da aliança, o Conselho do Atlântico Norte, é constituído pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e em todos os outros órgãos que são criados prevalece a mesma regra: “um país, um voto”. O Comité de Defesa é formado pelos Ministros da Defesa dos Estados membros e dele emana um Comité Militar, constituído pelos Chefes do Estado-Maior de cada país. O princípio do comando nacional para as forças de cada país fez parte do plano quadrienal que entrou em vigor em Abril de 1950 e só mais tarde surgiu a noção de forças integradas com um comando supremo e centralizado. Tudo isto continuava a manter a organização como uma instituição multilateral, na linha das outras que, como vimos, os Estados Unidos se propuseram criar depois da Segunda Guerra Mundial, na nova ordem internacional resultante do fim das hostilidades.³²

³² WEBER, ob. cit. pgs. 246 e 247.

II. 6. As implicações da Guerra da Coreia

É depois da invasão da Coreia do Sul pelas tropas vindas do norte, em Junho de 1950, apoiadas pela República Popular da China, proclamada um ano antes, que os americanos decidem suspender o multilateralismo dentro da NATO e na sua relação com a União Soviética. Steve Weber refere, inspirando-se na obra de John Gaddis citada anteriormente, que muitos na administração americana pensaram que a invasão da Coreia poderia ser uma manobra de diversão para um ataque posterior dos soviéticos na Europa.³³ Em Julho, o governo americano pede ao Congresso um reforço de 10 mil milhões de dólares para despesas com a defesa, metade dos quais serão canalizados para a NATO. Em Setembro, o presidente Truman anuncia o envio de mais tropas para a Europa e o princípio de defesa do continente “custe o que custar”. Estabelecida a nova estratégia da NATO, é definida a área de actuação da aliança, o mais para leste possível, o que implica uma reorganização e uma coordenação mais aprofundada das novas forças em presença. O Conselho do Atlântico Norte instrui o Comité de Defesa para que seja criada uma força integrada, controlada por um comando centralizado. Esse comando, que seria designado por SACEUR, *Supreme Allied Commander Europe*, é formalizado em Dezembro desse mesmo ano de 1950 e oferecido ao general Eisenhower. Esta reorganização, dirigida pelos norte-americanos, põe fim à actuação multilateralista, até então praticada, por necessidade de eficácia na direcção das forças militares em solo europeu, entretanto muito reforçadas por elementos vindos do outro lado do Atlântico. Na prática, é resolvido também o problema da desconfiança dos britânicos e franceses de colaborarem militarmente com os alemães. Os Estados Unidos estavam assim a contribuir para a integração europeia, como era sua intenção desde o início. Mas logo que desapareceu o receio de uma intervenção dos soviéticos na Europa, como complemento à Guerra da Coreia, regressou à administração americana e ao Congresso a ideia de redução do envolvimento das tropas americanas, com diminuição em 9% do orçamento militar, e de criação de uma força militar europeia integrada e autónoma, independente dos Estados Unidos.³⁴

³³ WEBER, ob. cit. pgs. 247 e 279.

³⁴ WEBER, ob. cit. pg. 249.

II. 7. As presidências de Eisenhower

O general, antigo comandante das forças da NATO na Europa, começou o seu primeiro mandato como Presidente dos Estados Unidos da América em Janeiro de 1953 e logo mostrou interesse em reduzir as despesas com as forças armadas. Para isso, procurou que a Alemanha Ocidental fosse incorporada na NATO, depois de assinados os acordos de Paris, em Outubro de 1954, que reconheciam a República Federal Alemã como um Estado soberano. Em seguida, decidiu incrementar a parte das armas nucleares no conjunto do armamento dos Estados Unidos à disposição da NATO, implicando a redução de pessoal no continente europeu. Em Dezembro desse ano, o Conselho do Atlântico Norte decidiu alinhar a estratégia da organização com a dos Estados Unidos e autorizar o SHAPE, *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, a considerar a possibilidade de serem utilizadas armas nucleares em futuros conflitos.³⁵ Esta perspectiva, segundo Steve Weber, retirava o carácter multilateral da organização, que Eisenhower também partilhava, e desincentivava os europeus a investirem mais na sua própria defesa. Os americanos ficavam numa posição privilegiada no seio da aliança. O presidente receava que as instituições democráticas americanas fossem prejudicadas com um longo estado de “quase guerra” com a União Soviética e, ao contrário, também era a favor de um combate contra o comunismo através da criação de vários pólos autónomos em diferentes lugares do planeta. Além de que, pensava, velhas nações como a França, a Grã-Bretanha e a Alemanha, que tinham jogado um papel muito importante na política mundial, não podiam ser secundarizadas, como se de pequenos actores se tratassem. Esta situação resultava do facto de apenas os Estados Unidos estarem na posse de armamento nuclear e por isso Eisenhower era de opinião que, numa aliança baseada na confiança, “não deveria ser negado aos nossos aliados aquilo que o nosso potencial inimigo já tem”.³⁶ Tanto a Grã-Bretanha como a França ambicionavam entrar no clube das potências nucleares e, como vimos anteriormente, no caso da França, mesmo antes de De Gaulle regressar ao poder, em 1958, já o primeiro-ministro da IV República, Pierre Mendès-France, tinha dado luz verde ao desenvolvimento de um

³⁵ WEBER, ob. cit. pg. 250.

³⁶ WEBER, ob. cit. pgs. 251 e 280, (transcrito de uma conferência de imprensa do presidente americano em 3/2/60).

programa nuclear para o seu país. A questão era pois a de facilitar aos aliados europeus, França e Grã-Bretanha, o acesso às armas nucleares.

E Eisenhower era a favor porque pensava que o armamento nuclear instalado na Europa Ocidental seria suficientemente dissuasor, de modo a evitar uma aventura da parte da União Soviética, ao mesmo tempo que contribuía para a defesa do próprio território dos Estados Unidos. E as aspirações a esse armamento por parte das potências europeias, se bem canalizadas, poderiam contribuir para a integração europeia e ajudar a pôr de novo sobre a mesa o cenário da multipolaridade, retirado da agenda política desde 1950, como vimos acima.³⁷ A ideia consistia, igualmente, em proporcionar aos europeus a gestão da energia nuclear para fins pacíficos, para o que foi criada a Comunidade Europeia da Energia Atômica, EURATOM, em 1957, ao mesmo tempo que a CEE, depois do fracasso da CED.³⁸ Impedia, também, segundo os receios de alguns em ambas as margens do Atlântico, possíveis veleidades dos alemães em dotarem-se eles próprios de energia nuclear e poderem entrar num “neutralismo” perigoso e totalmente inaceitável.

Depois da Crise do Suez, em princípios de Novembro de 1956, em que França e Grã-Bretanha, juntamente com Israel, foram obrigadas a fazer marcha atrás na invasão do Egipto, por ordem expressa de Eisenhower, depois da nacionalização do canal por Nasser, em Julho do mesmo ano, aquelas duas potências europeias pediram, na reunião do Conselho do Atlântico Norte, o acesso a armas nucleares de curto alcance.

O presidente americano expressou compreensão por este desejo, que estava já nas suas intenções satisfazer, conforme referido acima. Mas o organismo americano de controle da energia nuclear, *The Joint Committee on Atomic Energy*, JCAE, criado em 1946 pelo *MacMahon Act*, aquando do escândalo dos “espiões atômicos”, que possibilitaram a fuga para a URSS dos planos nucleares americanos, passou a vetar sistematicamente qualquer transferência de tecnologia nuclear para o estrangeiro. Eisenhower propôs então o sistema que ficou conhecido como de “chave-dupla”. Isso significava que os europeus passariam a adquirir armas nucleares que ficariam enquadradas nas tropas da NATO, mas os americanos retinham as ogivas nucleares e a decisão da sua utilização. Britânicos e americanos avançaram com este plano de utilização das armas nucleares, decidido na reunião das Bermudas em Março de 1957, e Eisenhower estendeu mesmo a

³⁷ Entretanto, depois da morte de Estaline, tinha sido proclamada no XX Congresso do PC da URSS, em 1956, a doutrina da “coexistência pacífica”.

³⁸ WEBER, ob. cit. pgs. 253 e 280.

outras armas a disponibilidade americana, como os mísseis de curto alcance, os mísseis cruzado e os sistemas de defesa aérea, pensando alargá-los a outros aliados na Europa. Mas o lançamento do Sputnik soviético, em Outubro de 1957, modificou as condições geopolíticas, na medida em que os Estados Unidos passaram a considerar a possibilidade de serem alvo dos mísseis intercontinentais soviéticos. E na Europa passou a existir o receio de que os americanos abandonassem a NATO para se concentrarem na sua própria defesa. Um novo conceito de defesa passou a constar dos cenários de guerra europeus, com a possibilidade de desenvolverem as suas próprias armas nucleares independentemente dos Estados Unidos e até de resvalarem para um neutralismo e negociarem condições especiais de coexistência com a União Soviética.³⁹

Em Dezembro desse mesmo ano, o presidente americano convocou uma reunião em Paris do Conselho do Atlântico Norte, a nível de chefes de governo, onde reafirmou os princípios multilaterais da aliança, propondo um stock de armas nucleares dentro da aliança e estendendo aos aliados que o quisessem as condições oferecidas aos britânicos na cimeira das Bermudas. Os comandos SACEUR e SHAPE ficaram encarregados de estudar as propostas americanas. O resultado foi no sentido de as armas nucleares ficarem à disposição da NATO e não de cada país individualmente, ao mesmo tempo que a administração americana pedia ao JCAE a revisão das disposições que impediam a disseminação pelos aliados da tecnologia nuclear. Embora a intenção expressa do presidente Eisenhower fosse a de pôr à disposição dos europeus uma força nuclear independente e integrada, na prática a decisão de utilização dessas armas continuava nas mãos dos Estados Unidos, uma vez que eram os detentores das ogivas nucleares⁴⁰.

Elementos da JCAE vieram à Europa inspeccionar as condições de utilização das armas nucleares e esta instituição manteve a sua oposição à partilha da tecnologia nuclear com os aliados europeus, contra o que era a vontade de Eisenhower e do seu Secretário de Estado John Foster Dulles. Tendo este afirmado que, se os Estados Unidos não partilhassem rapidamente o seu armamento nuclear com os aliados europeus, estes encarregar-se-iam de o desenvolver por eles próprios e isso poderia ser o fim da NATO e da CEE.⁴¹ O conflito entre as duas partes manteve-se até ao fim do segundo mandato do presidente, em Dezembro de 1960. Segundo a sua opinião, a JCAE devia ser extinta por prejudicar a política externa americana na Europa. Até final, o presidente lutou pelo

³⁹ WEBER, ob. cit. pg. 255.

⁴⁰ WEBER, ob. cit. pgs. 257 e 258.

⁴¹ WEBER, ob. cit. pg. 284.

seu plano de instalação de uma força estratégica multilateral, à disposição dos aliados europeus, que achava deverem defender-se a eles próprios no quadro da NATO, inclusive com “armas atômicas, se fosse necessário sem a concordância dos Estados Unidos”, como referiu num encontro com o Secretário-Geral da NATO, o belga Paul Henri Spaak, em 3 de Outubro de 1960. Já em Dezembro, mandou oferecer, durante a reunião do Conselho do Atlântico Norte, em Paris, cinco submarinos nucleares Polaris para enquadrar a força multilateral da NATO.

II. 8. A acção de John Kennedy

O novo presidente ordenou uma avaliação da política de segurança dos Estados Unidos na Europa. A comissão encarregada dessa análise chegou a uma conclusão diferente de Eisenhower, segundo a qual as forças armadas americanas poderiam ter que actuar numa guerra na Europa e utilizar ou pelo menos ameaçar utilizar armas nucleares. A anterior política de “retaliação massiva” não era suficiente para dissuadir os soviéticos, concluíram esses peritos. O uso de armas nucleares e o seu controle pelos Estados Unidos era absolutamente necessário, de modo a preservar os riscos de uma escalada no processo.

A doutrina defendida no documento da comissão, dirigida pelo antigo Secretário de Estado Dean Acheson, tornou-se oficialmente na política de defesa dos Estados Unidos, aprovada em Abril de 1961. Uma das directivas nela incluídas obrigava os Estados Unidos a controlarem toda e qualquer possível utilização de armas nucleares na Europa, mesmo aquelas detidas pela Grã-Bretanha e a França, cuja utilização deveria ser sujeita ao seu veto. Este último país não devia ser apoiado no seu esforço para criar uma força nuclear própria e aos britânicos deveria ser exigido que integrassem o seu armamento nuclear na NATO.⁴² A utilização dos submarinos nucleares postos à disposição da NATO pelo presidente Eisenhower ficaria agora sob estrito controle e dependente de autorização do novo presidente americano. Esta mudança significava uma dependência total das forças europeias às decisões de Washington, implicando a nível interno uma subordinação da política à estratégia militar. O que levou, como se sabe, a um conflito com o general De Gaulle, à retirada das bases militares da aliança do território francês e ao abandono pela França do comando militar da NATO, a que só regressaria em 2008. No Conselho Ministerial da NATO de Atenas, em Maio de 1962, os americanos apresentaram aos aliados a sua nova estratégia acerca da utilização das armas nucleares na Europa, baseada na necessidade de impedir a proliferação de vários centros de decisão. O multilateralismo no seio da NATO e a multipolaridade foram definitivamente postos de parte em 1965 pela administração Johnson, vítimas da estratégia nuclear.⁴³

⁴² WEBER, ob. cit. pgs. 263 e 290.

⁴³ WEBER, ob. cit. pg. 266.

Nas suas considerações finais sobre este tema, o autor deste interessante ensaio, Steve Weber, deixa transparecer a convicção de que, se a estratégia de Eisenhower tivesse prevalecido sobre a dos conselheiros de Kennedy, a implementação do multilateralismo na Aliança Atlântica e a criação de uma organização militar europeia integrada poderiam ter transformado, durante os anos 1960 e mais tarde, o sistema internacional bipolar num outro, multipolar, que teria dado um desenvolvimento diferente à guerra-fria.

Também Friedrich Kratochwil, no último ensaio e à laia de conclusão, extrai algumas implicações teóricas do multilateralismo. Essencialmente, a de que se torna evidente que a força não é o principal meio de actuação em política internacional, como pretendem os defensores das teorias realista e neo-realista. Uma das principais contradições destas teorias, que o multilateralismo põe a claro, é a de que a cooperação entre os vários Estados pode concretizar-se, inclusivamente, nas questões securitárias, onde os conflitos são por vezes de grande acuidade.⁴⁴ Não deixa também de ser interessante, conforme nós próprios já havíamos notado, que tenha sido o general Eisenhower, um militar, quem mais lutou, após a Segunda Guerra Mundial, pela implantação de um sistema multilateral no sector da segurança, não apenas entre os seus aliados mas também, e até onde foi possível, com a União Soviética. No entanto, a política de dissuasão nuclear, iniciada no fim do seu mandato, tornou-se depois com Kennedy portadora de um centralismo que tornou impraticável durante alguns anos o multilateralismo, mesmo no seio da NATO, e levou ao afastamento voluntário da França.

⁴⁴ KRATOCHWIL, Friedrich, Norms Versus Numbers: Multilateralism and the Rationalist and the Reflexivist Approaches to Institutions – a Unilateral Plea for Communicative Rationality, *in* Multilateralism matters, Columbia University Press, New York, 1993, pgs. 446 a 451.

II. 9. A posição da Escola Francesa

Um dos arautos da Escola Francesa do Multilateralismo é o nosso conhecido Bertrand Badie, com a sua obra *L'impuissance de la puissance*,⁴⁵ de 2004, onde faz uma crítica cerrada à invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003. Mas em 2007 edita uma compilação de vários autores sobre o mesmo tema, onde se destaca o seu artigo *Le défi de la puissance*.

Como já vimos com Maurice Vaïsse, que participa na mesma edição, foi a partir do Congresso de Viena e da criação da Santa Aliança que se perspectivou uma ordem internacional multilateral que, segundo Badie, a instabilidade dos sistemas bismarkianos e a predominância do bilateralismo conduziriam à Primeira Guerra Mundial. Por isso o presidente Wilson considerava que a “segurança derivava mais eficazmente de um arranjo colectivo obedecendo a normas, que de um equilíbrio de potências necessariamente instável, frágil e belicoso”.⁴⁶ Confirmando a utilidade da criação das instituições de Bretton Woods como reforço do multilateralismo, Badie chama a atenção para o facto de, depois de 1960, com a descolonização, as potências assentes no Conselho de Segurança começarem a ser postas em causa e em minoria na ONU devido ao reforço determinante da Assembleia Geral com os seus novos Estados membros, originários essencialmente do hemisfério sul. É nesse quadro que um voto assimilando o sionismo ao racismo é aprovado na AG em Novembro de 1975, (resolução 3379).

A criação da CNUCED, Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, em 1964, é o primeiro esforço institucional destinado a fazer do comércio internacional um instrumento a favor do desenvolvimento dos países do sul, desviando o centro de gravidade dos interesses das potências mais desenvolvidas. Os Estados Unidos retiram-se até de alguns órgãos dominados pelos países do “Terceiro Mundo”, como foi o caso da UNESCO em 1983.

É no entanto nesta altura que se reforça o poder dos países ocidentais através das instituições financeiras internacionais, FMI e Banco Mundial, ao imporem aos países em desenvolvimento as políticas neoliberais de reajustamento estrutural e redução do sector público do Estado, conhecidas como “Consenso de Washington”, que vão durar

⁴⁵ BADIE, Bertrand, *L'Impuissance de la Puissance*, Fayard, Paris, 2004.

⁴⁶ BADIE, Bertrand, *Le défi de la puissance*, in *Le multilatéralisme*, sous la direction de Bertrand Badie et Guillaume Devin, Editions de la Découverte, Paris, 2007, pg. 216.

até finais do século xx, altura em que são proclamados os Objectivos do Milénio, onde aparecem já propostas de desenvolvimento que não se coadunam inteiramente com as políticas neoliberais. Convém lembrar que para Immanuel Wallerstein, como referimos atrás, aquelas práticas destinavam-se a refrear por via pacífica o processo de decadência do poder americano, que estaria em curso desde o fim da Guerra do Vietname.

Depois do final da guerra-fria, Badie assinala o processo de hegemonização como única superpotência mundial por parte dos Estados Unidos, que começa com a operação “Tempestade do Deserto” destinada a expulsar o Iraque do Koweit em 1991, da iniciativa do presidente Bush-pai, a que se segue a operação na Somália, com os resultados negativos que são conhecidos. Em seguida, a passividade da comunidade internacional perante a crise dos Grandes Lagos e a guerra civil na ex-Jugoslávia, que termina com o bombardeamento da Sérvia pela NATO, durante a guerra do Kosovo, em 1999. Por fim, a intervenção no Afeganistão, em 2001, e novamente contra o Iraque, em 2003. Aqui, os Estados Unidos aparecem já como uma superpotência desprovida de qualquer legitimidade multilateral, antes se autolegitimando a ela própria, apresentando-se com um carácter messiânico e procurando criar as chamadas “coligações de vontades” com os países dispostos a integrar as suas operações militares, ao arrepio do sistema de segurança colectivo preconizado pelas Nações Unidas. As intervenções multilaterais são deslegitimadas em detrimento de um poder militar americano sem confronto, que se arroga o direito de intervir unilateralmente quando e onde entende.⁴⁷

Badie refere os jogos de influência, que aliás foram amplamente divulgados publicamente aquando da discussão no Conselho de Segurança que precedeu a invasão do Iraque de Março de 2003, levando alguns países de diferentes áreas geográficas a apoiar os Estados Unidos, mas criando também importantes oposições que enfraqueceram o papel hegemónico deste país.

Poderá mesmo considerar-se esse como um momento de viragem na política internacional, com implicações geopolíticas que estamos ainda a viver e do qual uma das principais consequências é a criação do G20, resultante das discussões havidas no seio da Organização Mundial do Comércio durante a Ronda de Doha.

Para outro autor francês, Pierre Melandri, participante na mesma compilação, entre 1947 e 1950, os Estados Unidos substituem a “comunidade internacional”, que queriam instaurar, por uma rede de alianças a que chamaram “mundo livre”, em que os principais

⁴⁷ BADIE, ob. cit. pgs. 220 a 225.

pilares são a Europa Ocidental e o Japão, ideia que confirma as posições dos autores americanos estudados atrás, entre os quais John Ruggie. Mas este sistema tem que se defender do expansionismo e hostilidade do campo oposto.⁴⁸ Os americanos jogarão então com uma combinação de unilateralismo e multilateralismo, consoante as conveniências, procurando não deixar de ter em conta, pelos menos parcialmente, as opiniões dos seus aliados, uma vez que assim podem ser legitimadas as suas decisões, fazendo também uso de “compreensão e generosidade em relação a eles, não pondo em causa os seus interesses”.⁴⁹ O multilateralismo serviria assim aos Estados Unidos, segundo este autor, não para clarificar os seus interesses, mas sobretudo justificar as suas acções. Haveria igualmente um “multilateralismo selectivo” aplicado especialmente ao campo económico, onde teriam encontrado a competição da Europa no *Kennedy Round* do GATT, iniciado em 1964, já que no plano diplomático e estratégico não tinham concorrente no mundo ocidental.

Um sentimento de decepção e mesmo de oposição às Nações Unidas cresceria quando, como já se referiu, o peso dos países do Terceiro Mundo se tornou determinante, especialmente na Assembleia Geral e também em outras instituições da organização. Unilateralismo monetário, a partir de 1971, quando pela primeira vez depois de muitas décadas o défice da balança comercial americana se torna negativo, o que leva o presidente Nixon a terminar com a paridade dólar/ouro, provocando graves consequências no sistema monetário internacional. O aparecimento dos neoconservadores e a sua influência na administração americana a partir da presidência Regan/Bush-pai leva a uma política de exteriorização da sua supremacia militar, em que o episódio da “guerra das estrelas” é um bom exemplo. Aparentemente, o fim da guerra-fria facilitaria o retorno do multilateralismo. A globalização decorrente desde essa altura provocou uma consciencialização de que os desafios a enfrentar são universais: as mudanças climáticas, as migrações, as epidemias, o terrorismo, a proliferação nuclear.

Depois da proclamação de Bush-pai, já referida, sobre a necessidade de uma nova ordem mundial, a administração Clinton afirma-se de início interessada em praticar um “multilateralismo determinado”, pela boca do seu Secretário de Estado, Warren Christopher, inspirando-se na vontade dos pais fundadores das Nações Unidas.⁵⁰ Mas,

⁴⁸ MELANDRI, Pierre, Les Etats-Unis: la continuation de l'unilatéralisme par d'autres moyens? in Le multilatéralisme, sous la direction de Bertrand Badie et Guillaume Devin, Editions de la Découverte, Paris, 2007, pg. 200.

⁴⁹ MELANDRI, ob. cit. pg. 201.

⁵⁰ MELANDRI, ob. cit. pg. 206.

uma certa euforia devida à “vitória” sobre a União Soviética na guerra-fria e à consequente perda de influência desta na cena mundial e os resultados extremamente positivos da economia americana na década de 1990 contribuem para uma situação de isolacionismo, na medida em que não há a partir dessa altura nenhum outro país que possa fazer frente aos Estados Unidos. A operação na Somália, em 1993, cujo desfecho é humilhante para os soldados americanos, torna a ONU alvo de todas as condenações, atribuindo-lhe as responsabilidades do insucesso. Em 1994, enfim, os republicanos obtêm a maioria em ambas as câmaras do congresso, o que debilita ainda mais a presidência de Clinton, cuja última fase é ameaçada por uma possibilidade de “*impeachment*”. As contribuições financeiras para as actividades das Nações Unidas são reduzidas. No último ano desta presidência dá-se o bombardeamento da Sérvia, sem o aval da ONU, mas com os Estados Unidos a liderarem as forças da NATO implicadas na operação.

George W. Bush e os seus conselheiros neoconservadores, quando chegam ao poder, põem imediatamente em causa os acordos de índole multilateral em que a administração Clinton tinha participado, como sejam o Protocolo de Kyoto e o Tribunal Penal Internacional. Os atentados de 11 de Setembro de 2001 ajudaram a reforçar ainda mais o carácter unilateralista da política americana. É dessa altura a célebre frase do neoconservador, conselheiro de Bush, Richard Perle, “Agradeçamos a Deus a morte das Nações Unidas”.⁵¹ A invasão do Iraque, ao arrepio do direito internacional, e o desastre que se seguiu, com a prática da tortura, as prisões de Guantanamo e Abou Ghraib, as violações conhecidas das convenções de Genebra constituíram um retrocesso na imagem dos Estados Unidos, depois de terem aparecido como os grandes defensores da liberdade e dos Direitos do Homem na sua luta contra a União Soviética durante a guerra-fria.

⁵¹ MELANDRI, ob. cit. pg. 211.

Capítulo III

III.1. O conceito de império americano

Não tendo esgotado o tema do multilateralismo, que retomaremos mais à frente, no que toca especialmente ao papel das Nações Unidas e às mudanças em curso na política internacional, que se clarificaram durante os mandatos de George W. Bush, com a emergência de novos centros de poder e influência mundial, a nível político, económico e financeiro, procuraremos agora compreender se os desígnios da administração americana, durante o período de 2000 a 2008, se enquadram no conceito de império. Mas para isso recuaremos um pouco na análise, socorrendo-nos de alguns prestigiosos autores.

Começemos com Raymond Aron e o seu estudo *Republique Impériale*, publicado em 1973. No capítulo a “Ilha-Continente” é descrito o desenvolvimento e expansão do território americano, depois do reconhecimento internacional das 13 colónias pelo Tratado de Paris de 1783. Em 1796, na “Mensagem de Adeus”, George Washington, fundador do Estado americano, divulga o seu testamento político, segundo o qual os americanos devem afastar-se das querelas entre as potências europeias e não concluir alianças permanentes com nenhuma. E Aron transcreve algumas passagens do documento: “O nosso isolamento e afastamento da Europa convida-nos a adoptar um caminho oposto e permite-nos segui-lo. Se continuarmos a ser uma só nação, dirigida por um governo forte, não virá longe o tempo em que não teremos receio de ninguém. Então, poderemos tomar uma atitude que faça respeitar a nossa neutralidade, uma vez que as nações beligerantes, sentindo a impossibilidade de nos conquistar alguma coisa, terão receio de nos provocar sem motivos e estaremos em condições de escolher a paz ou a guerra, sem tomar outros guias de acção que não sejam os nossos interesses e a justiça. A nossa verdadeira política é a de não contrair nenhuma aliança permanente com qualquer nação estrangeira”.⁵²

Quer dizer, a “ilha continente”, de que fala Aron, pela sua situação geoestratégica decide ficar alheia às convulsões permanentes que caracterizaram durante décadas as nações europeias, fruto da rivalidade entre elas. Isso vai permitir-lhe logo de início

⁵² ARON, Raymond, *Republique impériale*, Calmann-Lévy, Paris, 1973, pg. 21.

tomar uma atitude expansionista preocupando-se apenas com a consolidação do seu território. Ao norte e ao sul, este é limitado pelas possessões pertencentes aos impérios britânico e espanhol. Diversos conflitos prendem-se com problemas de vizinhança fronteiriça. Mas o objectivo dos colonos é ocupar todo o espaço norte-americano. Ora, Aron chama a atenção para que, no final do primeiro terço do século XIX, Hegel prevê já um futuro risonho para a grande nação nascente, pelo facto de não ter nenhum vizinho que a incomode, como acontece com as potências europeias, uma vez que o Canadá, ao norte, e o México, ao sul, não representam qualquer ameaça.⁵³

Enquanto as potências europeias se guerreiam em consequência da Revolução Francesa, em 1812 os colonos americanos tentam a tomada do Canadá, sem sucesso. Aron refere os territórios ocupados pelas 13 colónias nas datas a seguir indicadas, que corresponderão aos futuros Estados de Kentucky, 1792, Tennessee, 1796, Ohio, 1803, Luisiana, 1812, Mississippi e Indiana, 1816, Illinois, 1818, Alabama, Missouri e Arkansas, 1819. Um texto de Alexis de Tocqueville de 1830, mas incluído em “*La démocratie en Amérique*”, que data de 1835, é citado a propósito da ocupação das terras dos índios e da sua ruína subsequente, tornando-se eles próprios estrangeiros na sua própria terra. Tocqueville observa também, nalguns Estados por onde passa, como por exemplo a Luisiana, que os anglo-saxões são muito mais dinâmicos que os franceses, tendo-se apropriado de quase toda a actividade industrial e comercial. Refere também que a penetração através da compra de terras e da criação de indústrias dos colonos americanos no Texas, sob a soberania dos mexicanos, mas até então pouco povoado, fará com que este território lhes escape num futuro próximo. E foi o que aconteceu. Em 1835, esses americanos proclamam a independência do território, como haviam feito os da Florida em 1810, e pedem a admissão na União, que só lhes será concedida em 1844. No que respeita à Califórnia, o governo federal tenta negociar, a troco de uma indemnização, a cedência da província, uma vez que o número de colonos aí era escasso. O México recusa, assim como havia recusado a proclamação da independência do Texas. Aproveitando a movimentação de tropas mexicanas na fronteira, os Estados Unidos invadem e ocupam aquele país, na que ficou conhecida como a Guerra de 1846, recebendo todos os territórios a norte do Rio Grande: Novo-México, Califórnia, Utah, Nevada e Arizona. Essas aquisições do território mexicano são pagas pelos americanos, a fim de lhes darem um carácter legal, como haviam feito com a Florida.

⁵³ ARON, ob. cit. pg. 17.

Raymond Aron encontra nestas acções expansionistas um espírito belicista idêntico ao que existia na Europa e refere mesmo que a opinião pública americana, em grande parte, não estava de acordo com a guerra movida contra o México. (Faz lembrar os tempos actuais da guerra contra o Iraque em 2003, quando uma boa parte dos americanos também se opunham à guerra, o que mostra as origens e interesses diferentes da população). Aron nota as seguintes características na acção exterior dos Estados Unidos: “impulsividade da opinião, preocupação com a legalidade, oscilação entre a vontade de poder (ou de expansão) e problemas de consciência, curiosa combinação de pragmatismo e moralismo”.⁵⁴

A Declaração do Presidente Monroe, de 2 de Dezembro de 1829, é vista como anti-imperialista, na medida em que se propõe evitar qualquer possível intervenção das potências europeias no continente americano. Mas, por outro lado, pode ser considerada como uma das primeiras manifestações de imperialismo americano, ao considerar esse continente como zona exclusiva sua. E essa contradição irá manter-se, por um lado rejeitando a intervenção das potências europeias nas suas antigas colónias da América Latina, recentemente proclamadas independentes. Por outro, aproveitando a posição de potência sem rival para alargar o seu território de forma unilateral.

Depois da compra do Alasca à Rússia, em 1867, o Senado não aceita diversas anexações, como a da República Dominicana ou a compra das Antilhas dinamarquesas e um protectorado sobre as ilhas Samoa. É recusado um tratado de comércio com o Havai, segundo Aron, com receio de que conduza à sua anexação. São os próprios havaianos que a solicitam, mas a sua concretização só se fará nos anos 1950.⁵⁵

Nos finais do século XIX, com o desencadear da guerra contra a Espanha a propósito de Cuba, existirá um comportamento marcante dos Estados Unidos que poderá considerar-se como de ruptura com a tradição anti-imperialista, interroga-se Raymond Aron, ou trata-se da continuação do expansionismo anterior, que sobretudo prejudicou o império espanhol e os Estados que lhe sucederam? Um pouco dos dois, responde. São conhecidas as razões que os americanos invocaram para desencadear uma guerra relâmpago contra os espanhóis em 1898. Há uma campanha junto da opinião pública sobre possíveis atrocidades que aqueles praticariam em Cuba. Existem ligações americanas aos plantadores de cana cubanos. Um incidente no porto de Havana fornece o pretexto para a intervenção americana. Mas a facção belicista, liderada por Theodore

⁵⁴ ARON, ob. cit. pgs. 18 a 20.

⁵⁵ ARON, ob. cit. pg. 23.

Roosevelt, decide estender a ocupação às outras possessões espanholas das Caraíbas e do Pacífico: Porto Rico, Filipinas e Guam.

Segundo Aron, o Senado aprova a acção com forte oposição da facção anti-guerra.

O próprio Theodore Roosevelt se arrependerá mais tarde da anexação das Filipinas, que entretanto tinham declarado a independência, o que obrigará os americanos a desencadear acções militares que durarão cerca de dez anos. A aquisição da base naval americana de Guantanamo, em Cuba, data desta altura.⁵⁶

Na Colômbia, os Estados Unidos favorecem a secessão que provoca a criação do Panamá. Logo a seguir, assinam um tratado com o novo país que lhes permite, a troco de uma indemnização, exercer a soberania plena sobre uma área de 16 kms quadrados. Mas para Aron, com excepção das Filipinas, a acção dos americanos insere-se na linha expansionista inicial e num “direito de influência” na zona das Caraíbas. Com efeito, aí não tinham escrúpulos em intervir directa ou indirectamente para “recrutar clientelas e suscitar revoltas contra governos hostis e, em caso de necessidade, empregar a força”.⁵⁷

O isolacionismo dos Estados Unidos e a preocupação exclusiva com os seus interesses no continente americano e no asiático, depois da ocupação das Filipinas, só terminará com a intervenção na Primeira Guerra Mundial na Europa em 1917.

Raymond Aron considera que os americanos entram no sistema internacional global (e não apenas no sistema europeu, que consideravam corrompido) contra sua própria vontade. Nunca reconheceram no seu expansionismo qualquer similitude com o imperialismo europeu. No período 1898-1940, a sua linha de actuação é por vezes contraditória e isenta de rumo. E são eles os principais impulsionadores da assinatura do *Pacto Briand/Kellog*, em 1928, que interdita o uso da força na resolução dos conflitos entre os Estados, mais tarde alvo de crítica da Escola Realista de Morgenthau.

O neutralismo inicial do Congresso dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, (proibição de venda de armas aos países beligerantes e interdição dos seus cidadãos viajarem em navios pertencentes a países em guerra), que, segundo Aron, esperava talvez que a França e a Grã-Bretanha sozinhas conseguissem vencer as potências do Eixo, só terminou, como é sabido, com o ataque japonês a Pearl-Harbour. E Aron termina este capítulo escrevendo: “uma segunda guerra europeia transformou em realidade a hegemonia potencial dos Estados Unidos. A Europa atingia o fim que

⁵⁶ ARON, ob. cit. pgs. 23 a 25.

⁵⁷ ARON, ob. cit. pg. 25.

visava cegamente com as suas discórdias: fazer-se governar por uma comissão americana, segundo as palavras de Valéry”.⁵⁸

⁵⁸ ARON, ob. cit. pg. 29.

III. 2. A importância da Guerra do Vietname

Raymond Aron publica esta *République Impériale* em 1973, no auge da Guerra do Vietname, a que sempre se opôs, sendo embora o que se poderia considerar na altura um conservador europeu. E escreve que em 1969 os Estados Unidos possuíam 302 bases militares importantes no exterior e 2000 bases secundárias, umas forças armadas que ascendiam a 3 milhões e meio de homens, dos quais um terço estacionados no estrangeiro. 300 mil soldados presentes na Europa, com 7000 ogivas nucleares. A VI esquadra estacionada no Mediterrâneo e a VII no Mar do Japão. Em 1972 os efectivos totais teriam diminuído para 2 milhões e meio, em consequência das negociações que duravam há alguns anos para terminar com a Guerra do Vietname.⁵⁹

Depois de chamar a atenção para a definição de império como uma pluralidade de povos submetidos a um poder supremo, como contraponto a nação, que se englobava num reino, Aron refere que os pais-fundadores dos Estados Unidos sonhavam com um império americano ou um império de língua inglesa no Novo-Continente. Em Roma, o império opunha-se à república pela natureza do regime interior. Para Montesquieu havia incompatibilidade entre república e conquista. E faz a distinção entre uma diplomacia imperial, que intervém no mundo inteiro sem visar a edificação de um império e uma outra imperialista, condenável, onde se podem identificar intenções de exploração e dominação. E pergunta-se se a diplomacia americana, de 1947 a 1972, pode ser considerada imperialista. Responde que tudo depende do sentido que se dá à palavra imperialista, geralmente pejorativo. O mesmo não acontece com o de imperial. O Estado imperial seria aquele que, historicamente, usava a sua força para proteger os mais fracos e não para lhes ditar as suas leis. Seria o caso das relações entre os Estados Unidos e os seus aliados europeus, cujas populações apoiavam a presença das tropas americanas para as defender de uma possível ameaça soviética. E aqui conclui que a relação Estados Unidos/Europa seria a de um protectorado militar e de hegemonia. Mas em relação a Cuba e à República Dominicana, recentemente invadida, tratar-se-ia de uma diplomacia imperialista.

⁵⁹ ARON, ob. cit. pg. 259.

A fronteira entre uma influência considerada legítima das grandes potências e um imperialismo condenável seria muito ténue e difícil de distinguir. Mas para Aron, os imperialismos, no sentido histórico de conquista de território, não seriam de actualidade. Mas não deixava de considerar a União Soviética imperialista, onde o povo russo tinha uma posição dominante sobre os outros povos.⁶⁰

Em relação à Guerra do Vietname, Raymond Aron diz que “ela demonstra as prerrogativas quase reais, o carácter não democrático da política externa, a capacidade do presidente criar factos irreversíveis, de apresentar informações incompletas e parciais, de agir enquanto comandante das forças armadas e único responsável pela CIA. O homem da rua ignora a maior parte desta diplomacia dirigida em nome da União, os membros do Congresso, eles próprios, conhecem dela apenas uma aparência.

A República tem a partir de agora um *imperator* e o Senado não exercerá outras funções que as de salvaguardar os ritos e as ilusões”.⁶¹ Parece, sem tirar nem pôr, um retrato fiel da actuação de George W. Bush, quando, na verdade, a realidade descrita se passava no tempo dos presidentes Johnson e Nixon.

Mais à frente, assegura que a república não se tornou num império porque um grande jornal dos Estados Unidos acabava de revelar múltiplas actividades dos serviços secretos e todo um ambiente anti-guerra tomava grande envergadura nas ruas, nas universidades, nos meios culturais, aumentando o número de desertores. Mas hoje sabemos que ao preço de muitas perseguições e de violações dos direitos fundamentais, como aconteceu durante os mandatos de George W. Bush. E resume a situação na fórmula “*quasi imperator de um quasi-empire*”.

Com a sua vasta e completíssima cultura, Raymond Aron não deixaria de abordar, embora de uma maneira breve, as condições de funcionamento, à época, do sistema económico mundial, composto por “relações desiguais e assimétricas”, onde os Estados Unidos dispunham, como agora ainda, de uma política monetária de uma grande autonomia, capaz de influenciar decisivamente o sistema financeiro mundial.

Mais à frente, no capítulo intitulado “Entre diplomacia imperial e isolacionismo”, Aron reafirma que “um Estado imperial caracteriza-se por um projecto de ordem mundial e... pela constituição de um ambiente internacional conforme à ideia ou ao projecto do Estado imperial”.⁶² Diz ainda que a doutrina do *containment*, contenção do comunismo,

⁶⁰ ARON, ob. cit. pgs. 260 a 265.

⁶¹ ARON, ob. cit. pg. 282.

⁶² ARON, ob. cit. pg. 305.

que vimos atrás, introduzida pelo Presidente Truman, se “amplificou em doutrina do sistema internacional, capaz de implicar uma intervenção imperial ou mesmo imperialista, com vista a manter um governo favorável às instituições e ideologias dos Estados Unidos, fosse embora contra as aspirações de um povo”.⁶³ Esta política poderia resumir-se então como de resistência aos partidos pró-soviéticos, tornando-se mais imperial que ideológica. E explica: “ela continua a empregar a expressão mundo-livre, mas este mundo é livre não porque os povos se governam livremente, mas porque não se fecham à influência dos Estados Unidos”.⁶⁴ Esta política torna-se assim necessária e intervencionista em qualquer parte do mundo onde um partido comunista possa tomar o poder, porque para os americanos, carentes de uma credibilidade que justificasse o seu sistema de ordem mundial, em cada crise jogavam o resultado de toda a partida. O que se tornou claro no Vietname, durante a guerra e depois, com a vitória dos comunistas, que nunca tinham posto directamente em causa a segurança dos Estados Unidos.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ ARON, ob. cit. pg. 307.

III. 3. O ponto de vista de Pierre Hassner

Discípulo de Raymond Aron, tendo trabalhado com ele directamente, Pierre Hassner, francês de origem romena, que teve oportunidade de conhecer pessoalmente na Universidade Livre de Bruxelas, logo a seguir ao fim da guerra-fria, e mais tarde em Lisboa, publicou em Setembro de 2003 uma recolha de textos onde aborda a questão do império americano.⁶⁵ Dois anos depois do 11 de Setembro de 2001, escreve na Introdução: “assistimos não apenas a uma nova forma de barbárie, o hiperterrorismo, mas também a uma reacção própria de um império ao mesmo tempo em ascensão e ferido, possuído por um sentimento igualmente de poder, vulnerabilidade e invencibilidade, que, procurando combater um terror impossível de controlar, arrisca-se a expandi-lo e reproduzi-lo”. E mais à frente: “assiste-se hoje a duas ofensivas, em que cada uma se concebe como uma contra-ofensiva, a de uma *jihad* islamista que se considera reacção à invasão da modernidade e da nova colonização; e a de uma América que, atacada e ferida em pleno coração, encontra na sua vulnerabilidade e na sua necessidade de vingança a razão para uma acção ofensiva e missionária visando a destruição dos seus inimigos, a conversão dos indecisos e a remodelação do planeta num sentido compatível com os interesses e valores dos Estados Unidos”. E ainda: “não se trata de uma substituição da oposição Este/Oeste pelo confronto entre os Estados Unidos e o Islão, nem de comparar um ou outro com os dois totalitarismos que amaldiçoaram o século xx. Mas reconhecer que a lógica do afrontamento poderá dar vantagem às tendências ou fracções mais fanáticas ou violentas presentes nos dois campos, esperando que os seus insucessos respectivos dêem lugar às lógicas de equilíbrio e de assimilação, à tolerância e à moderação”.⁶⁶

No artigo intitulado “Estados Unidos: império da força ou a força do império?”, Pierre Hassner trata do paradoxo levantado por Raymond Aron na sua *Republique Impériale*, ao perguntar-se se as instituições da república, destinadas a defender as liberdades e garantias dos cidadãos, estarão vocacionadas para a gestão de um império. Assim como é pertinente a questão de saber se os recursos necessários para o conquistar e manter não

⁶⁵ HASSNER, Pierre, *La terreur et l’empire, la violence et la paix II*, Editions du Seuil, Paris, 2003.

⁶⁶ HASSNER, ob. cit. pgs. 7 a 9.

porão em causa a saúde económica, política e moral da nação. E mais adiante: “estes dilemas são ainda mais pertinentes por não se tratar de uma república clássica ao estilo romano, mas de uma sociedade burguesa, individualista, centrada mais na prosperidade que na guerra, e ainda porque se trata do primeiro império verdadeiramente mundial, numa época em que as ameaças que pesam sobre a humanidade põem em primeiro plano não apenas os interesses da superpotência, mas os do sistema internacional e do próprio planeta”.⁶⁷

O que se passou depois do 11 de Setembro de 2001, quando a administração de George W. Bush declarou que a sua principal missão era a “guerra ao terrorismo”, foi que, na ausência de um inimigo fisicamente palpável e não dispondo de território próprio, os Estados Unidos decidiram accionar uma guerra preventiva contra os Estados que consideraram ser os bastiões do terrorismo, a começar pelo Afeganistão e mais tarde o Iraque. Na lista estavam também, pelo menos, a Síria e o Irão, os quais não foram atacados pelo facto de as consequências da invasão do Iraque, em Março de 2003, terem sido desastrosas, obrigando a uma inflexão da política americana e a uma maior prudência, que no caso do Irão, com a justificação da possível criação de armamento nuclear e debaixo de uma pressão enorme do governo de Israel, esteve quase a concretizar-se nos meses finais do segundo mandato de Bush, período em que Israel aproveitou para efectuar uma guerra de extermínio na Faixa de Gaza.

E Pierre Hassner descreve a doutrina da administração Bush: “de um ponto de vista jurídico, a legítima defesa estender-se-ia à guerra preventiva, a soberania seria reservada aos Estados pacíficos e democráticos, os dilemas da intervenção seriam decididos de forma radical, o que implicaria uma revisão não menos radical da Carta das Nações Unidas. Na ausência de uma autoridade mundial, tratar-se-ia de um direito absoluto para certos Estados, essencialmente os Estados Unidos, decidirem sobre a independência e o regime interno dos Estados suspeitos”.⁶⁸

Por outro lado, no conhecido volume *Washington et le Monde, les dilemmes d'une superpuissance*, Pierre Hassner, de parceria com Justin Vaïsse, faz uma análise detalhada das várias correntes da política externa americana e da ideia de império, através da introdução e análise de textos de importantes politólogos americanos. Começa por referir as diversas fontes de influência e decisão como o Departamento de Estado, o Pentágono, a CIA, o Conselho de Segurança Nacional, NSC, o Senado e a

⁶⁷ HASSNER, ob. cit. pg. 160.

⁶⁸ HASSNER, ob. cit. pg. 200.

Câmara dos Representantes, assim como o Secretário da Defesa e os seus conselheiros, chefes do estado-maior dos diversos ramos das forças armadas.

Duas correntes essenciais se destacam, a de Theodore Roosevelt, presidente de 1901 a 1909, e a de Woodrow Wilson, o grande patrocinador de uma organização mundial, que culminaria com a criação da Sociedade das Nações em 1919. Ideia que defende a preservação da paz através da segurança colectiva, como já referimos, e não de uma rede de alianças, como era usual nos séculos XIX e antes. Roosevelt negava a eficácia do direito internacional, recusava a política de desarmamento, que começava a estar na moda no seu tempo, e não acreditava num governo mundial. É sabido que vingou a orientação de Wilson, depois de terminar a Primeira Guerra Mundial, que atribuía à América um papel messiânico de divulgação da democracia pelo mundo, única maneira de conseguir a paz.⁶⁹ Nas décadas de 1970 e 1980, à medida que os Estados Unidos foram perdendo influência na ONU, como já vimos, devido ao peso dos países do Terceiro Mundo na Assembleia Geral, abriu-se uma clivagem entre as “pombas” e os “falcões”, ou seja, os que defendiam o multilateralismo e, por outro lado, os mais inclinados a enfrentar agressivamente a União Soviética e os desafios da guerra-fria, situação bem exemplificada durante a Guerra do Vietname. A partir de 1990 e do desaparecimento da ameaça da URSS, com o seu regresso às instituições multilaterais, a corrente wilsoniana toma de novo a proeminência com a governação de Bush-pai e sobretudo de Bill Clinton, com o seu multilateralismo mitigado. É célebre a frase da Secretária de Estado Madeleine Albright: “multilaterais quando podemos, unilaterais quando devemos”. Com George W. Bush no poder inverte-se esta fórmula. Vários tratados são imediatamente denunciados, Protocolo de Kyoto, Tribunal Penal Internacional, Convenção sobre as Armas Biológicas e outros.

Logo no início desta presidência, princípios de Abril de 2001, (lembança minha), há um grave incidente com a República Popular da China, que implicou o abate de um avião-espião americano introduzido em território chinês, espécie de provocação dos tempos da guerra-fria. Os neoconservadores, levados ao poder por Bush-filho, embora já tivessem usufruído de alguma influência durante as presidências de Ronald Reagan, vão aproveitar a ideia wilsoniana de expansão da democracia pelo mundo para apostarem numa política agressiva de intervenção no Médio-Oriente e na Ásia, com as invasões do Afeganistão e do Iraque. Essa atitude tinha sido defendida pelos neoconservadores

⁶⁹ HASSNER, Pierre e VAÏSSE, Justin, *Washington et le Monde, les dilemmes d’une superpuissance*, Editions Autrement, Paris, 2003, pgs. 17 e 18.

William Kristol e Robert Kagan, a partir da revista *Weekly Standard*, durante as presidências de Bush-pai e Bill Clinton, julgados demasiado moderados, ao desaproveitarem o reforço do poder americano a todos os níveis, depois do colapso da União Soviética. Reforço esse político, económico, cultural e militar, já que nessa década o crescimento dos Estados Unidos disparou em todos esses campos, aproveitando as condições da globalização, em grande parte um movimento criado por eles próprios. É dessa época, 1998, a obra “O império benevolente” do citado Kagan, defendendo que “nenhuma nação está interessada numa autêntica multipolaridade, nem de tomar a responsabilidade de gerir as crises do planeta” e que “os europeus receiam as consequências geopolíticas da destruição da hegemonia americana”.⁷⁰ E Hassner acrescenta: “os imperialistas consequentes (como Kristol e Kagan) vão ao ponto de defender que os Estados Unidos assumam o seu papel imperial - ocupação a longo prazo, administração, reeducação, como fizeram na Alemanha e no Japão depois da Segunda Guerra Mundial”.⁷¹

O 11 de Setembro de 2001 é o acontecimento que vai despoletar a retórica de uma política americana de dominação. O terrorismo que atingiu os Estados Unidos é uma ameaça total e global, assim terá que ser a resposta. É de Setembro de 2002 o documento do *National Strategic Council* defendendo a estratégia da guerra preventiva, que irá ser posta em prática em Março de 2003, com a invasão do Iraque. A política bem conhecida de difusão e exacerbamento do terror na sociedade americana vai criar um sentimento de apoio ao aumento do poderio militar e à preparação para a guerra, levada a cabo pelo aparelho militar americano, cuja exagerada influência foi criticada, como é sabido, pelo Presidente Eisenhower. A três dias de terminar o seu segundo mandato, fez um discurso no Congresso, lançando uma séria advertência: “A conjugação de um imenso poder militar com uma grande indústria de armamento é um facto novo na experiência americana...Não podemos deixar de ter em conta as suas graves implicações...Não deveremos nunca deixar que o peso desta combinação ponha em perigo as nossas liberdades ou o processo democrático”.⁷²

⁷⁰ HASSNER e VAÏSSE, ob. cit. pgs. 84 e 85.

⁷¹ HASSNER e VAÏSSE, ob. cit. 91.

⁷² EISENHOWER, Dwight, Military-industrial complex speech, Public papers of the president, Washington, 1960, pgs. 1035 a 1040.

III. 4. Imperial ou apenas potência hegemónica?

Num estudo de um investigador do *Birkbeck College* da Universidade de Londres, Alejandro Colás, publicado no *European Journal of International Relations*, em 2008, afirma-se que “nos debates académicos actuais acerca da natureza do poder dos Estados Unidos, a palavra Império continua a aparecer no centro de todas as disputas e contra-disputas acerca do declínio americano”. Para o autor, “a combinação do domínio económico, a supremacia militar e o primado político-ideológico tornaram o poder externo americano tão absoluto que deve ser chamado de imperial, comparando-o directamente à experiência histórica de outros impérios mundiais, antigos e modernos. A ocupação do Iraque e do Afeganistão mostra um retorno ao controle militar directo por Washington de territórios estrangeiros, dando por isso um argumento irrefutável à existência de um império dos Estados Unidos”.⁷³

Para este autor, a estratégia de dominação dos Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial foi de “evitar a ocupação militar directa de territórios e povos estrangeiros, mas assegurar e projectar o seu poder através de instrumentos económicos do sistema capitalista e a obtenção de poder político no sistema internacional de Estados soberanos, através das instituições multilaterais e intergovernamentais”. O seu imperialismo seria assim informal e indirecto, “encontrando expressão através do poder consensual do mercado, sempre que possível, tornando-se coercivo através do poder militar, quando necessário”. Numa sùmula feliz, Alejandro Colás diz que o poder americano se projectou na última metade do século passado através de “open doors”, os mercados capitalistas, e “closed frontiers”, os Estados soberanos. Esta característica tornou difícil a caracterização do império, na medida em que coexistiu um sistema de Estados independentes, em princípio igualitário, reforçado pelas descolonizações dos anos 1960, com um sistema económico internacional de acumulação de riqueza, gerador de profundas desigualdades entre os Estados. A independência e falta de controle directo desses Estados, por parte do império, provocaram contestações por vezes fortes ao poder hegemónico dos Estados Unidos, obrigando a intervenções militares frequentes junto dos Estados ou populações recalcitrantes, criando assim alguma vulnerabilidade ao império.

⁷³ COLÁS, Alejandro, Open doors and closed frontiers: the limits of american empire, *European Journal of International Relations*, 2008, 14; 619, pgs. 619 e 620.

Confrontando-o com os anteriores, este império teria uma estratégia de penetração das fronteiras, mas não da sua dissolução. Seria aqui que este sistema se assemelharia mais a uma hegemonia sobre vários Estados, sempre que as soluções políticas fossem negociadas e não impostas por uma via hierarquizante como nos sistemas imperiais do passado. Estes limites estruturais impediriam a resolução dos problemas internos em alguns Estados, como no caso do Iraque, onde devido á falta de aderência e influência sobre as populações se tornou impossível reconstruir um novo Estado pelas forças ocupantes.⁷⁴

Declínio do Império?

Por outro lado, no estudo que o Professor Luís Moita publicou na revista Nação e Defesa, em 2005, é afirmado que os Estados Unidos seriam um império de tipo novo na medida em que se verificam as três condições que para o autor caracterizam um sistema imperial: dominação, conquista e tributo, correspondentes aos níveis político, militar e económico, respectivamente. Seria de tipo novo, ou pós-moderno (sendo esta designação para o autor considerada excessiva), porque diferente das outras formas de império historicamente conhecidas: o agrário e o moderno, vinculado este à sociedade industrial.⁷⁵ Luís Moita diz que “os actuais processos de dominação já não passam pela conquista militar, pela ocupação territorial e pela administração directa. Mas a potência norte-americana adquiriu uma capacidade, não apenas de influência, mas de pressão e constrangimento sobre os restantes países do mundo, limitando o seu nível de soberania”. Quanto à segunda característica do sistema imperial, o autor afirma que actualmente “a acção de conquista deixou de ser praticada, mas não se pense que, com isso, o poderio militar caiu em desuso. No caso dos Estados Unidos, as tradicionais conquista e ocupação territorial foram substituídas pela projecção militar, que ...é actualmente uma das componentes que configuram o carácter imperial do Estado norte-americano”.⁷⁶ E refere em seguida o conjunto do poderio militar americano, o número de soldados que se encontravam estacionados, à data, no Iraque, as bases militares espalhadas pelo mundo, as esquadras navais, etc. Mais à frente, ao falar da militarização

⁷⁴ COLÁS, ob. cit. pgs. 621 a 623.

⁷⁵ MOITA, Luís, A propósito do conceito de império, Nação e Defesa, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, nº 110, 2005, pg. 21.

⁷⁶ MOITA, ob. cit. pg. 22.

do espaço diz que “neste espaço subsiste a rede de vigilância global, o célebre *Echelon*, que permite o controlo e detecção de objectos e de fluxos, desde as instalações físicas até às conversações electrónicas”.⁷⁷ Como terceiro ponto essencial que caracteriza o império norte-americano, segundo Luís Moita, existe “um conjunto de instrumentos económicos que asseguram a apropriação de mais-valias a nível mundial, apropriação essa que se pode considerar como equivalente à cobrança do tributo imperial”.⁷⁸ E cita o controle de recursos naturais fora do território americano, petróleo, gás natural e outras matérias-primas estratégicas, assim como as instituições mundiais de política económica e financeira, todas controladas por Washington.

No fim, o Professor Luís Moita interroga-se sobre se o império norte-americano estará em ascensão ou declínio, confrontando as opiniões de Emmanuel Todd, Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi com as suas próprias, chegando à conclusão que discorda dos três, uma vez que, para si, o império americano está para durar.

⁷⁷ MOITA, ob. cit. pg. 24. Este ultimo tema, no fundo, a escuta e leitura pelos americanos de todas as mensagens trocadas por meios electrónicos, foi por mim tratado, entre outros, no estudo que publiquei no JANUS 2004, editado pelo jornal PÚBLICO e a Universidade Autónoma de Lisboa, de que o Professor Luís Moita é Vice-Reitor. (Ver também a nota nº 10 da Introdução Geral).

⁷⁸ MOITA, ob. cit. pg. 25.

III.5. As previsões de Paul Kennedy

Paul Kennedy, na sua obra *The Rise and the Fall of the Great Powers*, publicada em 1988, escreveu um dos capítulos finais sobre os Estados Unidos, intitulando-o:

“O problema do número um em relativo declínio”. Ou seja, ainda antes do final da guerra-fria o autor diagnosticava já algum declínio da potência americana, numa altura em que não se sonhava que, dois anos mais tarde, o império da União Soviética se iria desmoronar ou que, 10 anos depois, a China se tornaria numa das potências mais influentes do planeta. Nessa época, os compromissos dos Estados Unidos eram enormes, (os da União Soviética não o eram menos). Na Europa, no Médio-Oriente, na Ásia e no Pacífico, os americanos estavam presentes em várias frentes, directamente ou através de aliados. Além de terem de guardar a parte sul do continente americano da influência do inimigo directo, onde algumas intervenções foram realizadas pelos presidentes Reagan e Bush-pai, Granada e Panamá, respectivamente, além da do Líbano, com os resultados desastrosos que se conhece, possuíam centenas de milhares de soldados estacionados na Europa e na Ásia e estavam comprometidos na Oceânia com acordos de assistência militar com a Austrália e a Nova Zelândia, o Tratado ANZUS, de 1951. Não esquecendo também, apesar das boas relações com a República Popular da China (no quadro da divisão entre os dois gigantes comunistas que começou nos anos 1960), o compromisso com a defesa de Taiwan, de muito mais acuidade nessa altura do que actualmente. E, como muito bem nota o autor, os Estados Unidos nessa época corriam ainda o risco de uma guerra nuclear e das suas consequências - o seu possível aniquilamento.

É devido a todos estes compromissos, (Paul Kennedy refere que o país tinha em 1985 520.000 soldados no estrangeiro), que seria difícil responder cabalmente em caso de necessidade, nomeadamente no campo militar, e com os indispensáveis meios económicos e financeiros para lhes fazer face. À época, o Japão e a Comunidade Económica Europeia exerciam já uma enorme concorrência no campo económico e os chamados “Tigres da Ásia” estavam a despontar. E Paul Kennedy escreve: “não é surpreendente que os círculos mais preocupados com a discrepância entre os compromissos americanos e a capacidade de lhes responder sejam os meios militares,

porque seriam eles os primeiros a sofrer, se as fraquezas estratégicas fossem expostas ao duro teste da guerra”.⁷⁹

A percepção do declínio do poder americano chegava ao autor, também, através da economia. No final da década de 1980, o país reduzia as suas actividades industriais, deslocadas para os países da Ásia, em benefício dos serviços e do que seria em breve o sector das novas tecnologias. A dívida acumulada era enorme para a época, atingindo em 1985 1,8 mil milhões de dólares. O autor reconhece que o declínio americano estava a ser disfarçado pelo imenso poderio militar e pela enorme capacidade de internacionalização do capitalismo e da cultura dos Estados Unidos. A tarefa dos dirigentes seria pois de actuar de modo a que esse declínio fosse gradual e lento, reconhecer que outros poderes estavam emergindo, numa rápida diversificação política e cultural, numa comunidade internacional em que as receitas proposta por Washington e Moscovo já não eram facilmente aceites por todos, havendo indícios de se estar a passar de um sistema bipolar para um outro multipolar. O autor salientava que não se tratava de uma ameaça directa ao poder dos Estados Unidos, mas sim da necessidade de adaptação a um mundo novo que estava a nascer. O único problema poderia ser o da incapacidade de realizar o necessário ajustamento a essas novas condições em gestação na comunidade internacional.

E no epílogo da obra, Paul Kennedy fazia algumas interessantes previsões, nomeadamente a de que iria haver uma maior participação de outros países na produção económica mundial e nas despesas militares, para além das cinco grandes potências então existentes, Estados Unidos, URSS, CEE, China e Japão. No campo militar, a tendência seria também de se caminhar para uma maior multipolaridade, não só porque outros países possuíam já armas nucleares, mas também porque, devido à sua não utilização, as forças convencionais tinham cada vez mais importância.

⁷⁹ KENNEDY, ob. cit. pg. 671.

III. 6. *The decline of american power*

Este o título da obra de Immanuel Wallerstein, publicada um mês antes da invasão do Iraque de Março de 2003, onde o autor desenvolve os seus principais argumentos sobre o tema em análise, a que já me referi por várias vezes, a partir de duas conferências suas a que assisti pessoalmente. Tratando do assunto segundo várias perspectivas, o artigo principal nesta colectânea é o intitulado *Decline of the United States: the eagle has crash landed*, escrito em meados de 2002, com um prefácio e um posfácio, de Fevereiro de 2003 e Abril do mesmo ano, respectivamente.

Na segunda conferência a que assisti, em Fevereiro de 2008, no Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas, verifiquei (e confirmei que o professor Mario Telò é da mesma opinião) que Wallerstein, o grande criador da teoria do Sistema-Mundo das Relações Internacionais, no fundo é um seguidor da teoria Realista de Morgenthau, possuindo uma visão do mundo que funciona por blocos de grandes potências, onde todos os outros componentes, que também interferem na política internacional, são secundarizados. Disso mesmo já tinha suspeitado durante a conferência na Universidade de Coimbra, em 2006, onde no final lhe assinala que não tinha citado uma só vez as Nações Unidas, não tendo recebido da sua parte uma resposta esclarecedora. Não sendo esta a minha visão pessoal dos acontecimentos, nem por isso me parece subestimável a interpretação que deles faz, nomeadamente no que respeita à evolução dos Estados Unidos desde a Guerra do Vietname.

Passemos então à sua análise incluída no prefácio datado de Fevereiro de 2003, um mês antes da invasão do Iraque. Wallerstein começa por assinalar cinco consequências reveladas pelos atentados do 11 de Setembro de 2001. A mais evidente é a dos limites do poder militar dos Estados Unidos (ou de qualquer outro país) perante aquela acção. A segunda, o profundo sentimento anti-americano no mundo. A terceira, o fim dos anos de grande crescimento económico da década de 1990. Depois, as pressões contraditórias do nacionalismo americano. E, finalmente, a fraqueza das tradicionais liberdades civis americanas. “Nada disto está em consonância com o “sonho americano” como o

imaginámos. E as políticas da administração Bush têm exacerbado as contradições”, refere.⁸⁰

Em seguida, depois de avaliar, como toda a gente, o poder militar americano como o mais forte do planeta, Wallerstein diz que “de um ponto de vista militar, os ataques do 11 de Setembro nunca deveriam ter acontecido”. E critica o facto de, um ano mais tarde, os responsáveis ainda não terem sido apanhados e a principal resposta militar seja a de invadir o Iraque, que não teve nada a ver com o acontecimento. Quanto ao anti-americanismo, não há nada de novo. Existe desde que os Estados Unidos se tornaram na potência hegemónica depois de 1945. O grave é que, depois de muitos, em todo o mundo, terem expresso simpatia e solidariedade ao povo americano, um ano depois esses sentimentos parecem ter-se evaporado. A seguir, refere os excepcionais resultados económicos do seu país na década de 1990: produtividade alta, mercado accionista animadíssimo, desemprego baixo e reduzida inflação, liquidação da enorme dívida governamental, que deu origem a um excedente importante. Mas, para o autor, estes resultados são fruto de uma “bolha”, sustentada artificialmente. Com efeito, a economia mundial estaria em regressão desde os anos 1970 e os três grandes poderes económicos mundiais, Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, mais não teriam feito do que tentar projectar nos outros as perdas de cada um. Na década de 1970, a Europa teria tido bons resultados, na de 1980 seria a vez do Japão e na de 1990, os Estados Unidos. Aparentemente, esta espiral negativa estaria a terminar (em 2002), mas Wallerstein não estava seguro de que os Estados Unidos iriam acompanhar a Europa e a Ásia, logo que se desse a recuperação económica. Em relação ao nacionalismo, define-o em dois ramos: isolacionismo e militarismo, que parecem opostos, mas no fundo têm a mesma atitude em relação ao resto do mundo e aos outros: “medo e desdém, combinados com a assumpção de que o nosso modo de vida é puro e não deve ser posto em causa com o envolvimento nos problemas dos outros, a não ser que estejamos na posição de o impor”.⁸¹ Por último, os atentados às liberdades cívicas nos Estados Unidos são de longa data, desde a suspensão do *habeas corpus* por Lincoln, ao internamento por Roosevelt dos americanos de origem japonesa durante a Segunda Guerra Mundial, passando pelas repetidas acções ilegais das agências federais como o Departamento de Justiça, o FBI e a CIA. Para a administração Bush os atentados teriam sido uma prenda

⁸⁰ WALLERSTEIN, Immanuel, *The decline of american power*, The New Press, New York, 2003, pgs. 2 e 3.

⁸¹ WALLERSTEIN, ob. cit. pgs. 5 e 6.

para a sua agenda, previamente preparada, acerca destes cinco temas. Imediatamente se aproveitaram da situação para pôr em prática o seu programa político, concebido antes do 11 de Setembro de 2001. “Pegaram no problema do declínio militar com um incrível aumento das despesas militares. Certo ou errado, teremos que ver. A verdade é que esta expansão não é o resultado de uma análise racional e de um julgamento cuidadoso da política nacional”.⁸²

Na frente económica, prossegue, atiram as culpas para Clinton, reduzem os impostos e recusam a política de protecção do ambiente. A redução dos impostos impossibilita as medidas de estímulo da economia, mas o militarismo vai compensar a situação exacerbando o patriotismo. Quanto ao ataque às liberdades individuais, segundo Wallerstein, há muito tempo que não se via nada igual e a administração Bush parece determinada a não se deixar condicionar pelas decisões dos tribunais.⁸³

No artigo principal referido acima, o autor começa por dizer que pouca gente acredita estarem os Estados Unidos em declínio. Os únicos são os “falcões” americanos, ou seja os neoconservadores, que pedem vigorosamente políticas para reverter esta tendência.

Mas, ao contrário do que seria de esperar, esse declínio não resulta da aparente vulnerabilidade aos ataques do 11 de Setembro, mas de um processo que começou na década de 1970. Os mesmos factores, económicos, políticos e militares, que estariam na origem da hegemonia dos Estados Unidos, seriam agora os causadores da sua decadência. Para Wallerstein, que aqui faz uma incursão histórica interessante, o começo da hegemonia do seu país vem da recessão mundial de 1873, quando, a partir daí, a Alemanha e os Estados Unidos adquiriram uma parte considerável dos mercados internacionais, a expensas da Grã-Bretanha. Os dois países tinham começado um novo ciclo de estabilidade, os americanos saindo com sucesso da guerra civil e os alemães conseguindo a sua unificação política e derrotando a França na Guerra Franco-Prussiana de 1870. De 1873 a 1914 os dois países foram os maiores produtores nos sectores industriais do aço e mais tarde dos automóveis, no caso dos Estados Unidos, e da indústria química, no que se refere à Alemanha. Para Wallerstein, as duas guerras mundiais deveriam ser consideradas apenas uma, entre os Estados Unidos e a Alemanha. Essa competição teria um momento de ruptura, quando em 1933 os nazis alemães abriram um processo tendente à criação de um império global, secundarizando o mero objectivo da hegemonia. Em resposta, os americanos, liderados por Franklin

⁸² WALLERSTEIN, ob. cit. pgs. 6 e 7.

⁸³ WALLERSTEIN, ob. cit. pg. 8.

Roosevelt, assumiram o papel de defensores de um liberalismo centralista à escala mundial, entrando numa aliança estratégica com a União Soviética para derrotarem a Alemanha e os seus aliados. Deste conflito resultou a presença dos Estados Unidos como a única potência industrial intacta de um mundo quase totalmente destruído, em termos de infra-estruturas, incluindo muitas populações, através da Eurásia, do Atlântico ao Pacífico. A criação das Nações Unidas, em Abril de 1945, com o direito de veto dado aos vencedores da coligação contra as potências do Eixo, foi menos importante do que a Conferência de Yalta, no mês de Fevereiro do mesmo ano, onde, a par das decisões oficiais, outras foram acordadas entre as potências ocidentais e a União Soviética, como a de que as tropas poderiam continuar onde se encontravam no final da guerra, sem que a outra parte usasse da força para as expulsar. O que representaria o domínio de um terço do mundo pela União Soviética e o resto pelos Estados Unidos, segundo a visão do autor. À época, os soviéticos dispunham do maior exército terrestre e os Estados Unidos, perante a necessidade de reduzirem os seus efectivos, decidiram criar um monopólio de armas nucleares, mais os meios aéreos capazes de as fazer deslocar. Mas em 1949 esse monopólio desapareceu, devido aos segredos que passaram para a União Soviética, e desde então Washington procuraria persistentemente impedir que outros poderes tomassem posse daquelas armas, assim como das químicas e biológicas.⁸⁴

Segundo a teoria de Wallerstein, até 1991, Estados Unidos e União Soviética coexistiram neste “equilíbrio de terror” da guerra-fria, tendo apenas por três vezes incorrido no risco de conflito entre eles: no bloqueio de Berlim de 1948/49, na Guerra da Coreia, de 1950 a 1953, e na crise dos mísseis de Cuba, em 1962. O resultado nos três casos foi a restauração do *status quo*. Fora disto, sempre que houve crises entre a União Soviética e os seus satélites, os Estados Unidos nunca fizeram mais do que meros exercícios de propaganda, permitindo-lhe actuar como muito bem entendesse.

Mas esta passividade americana não se estendeu ao campo económico. Washington aproveitou o seu potencial e a necessidade de reconstrução em muitos pontos do mundo, na Europa, no Japão, na Coreia e em Taiwan, para reforçar o seu poderio económico e criar clientelas políticas através da sua ajuda, assim como alianças militares que levaram à subserviência política desses aliados. Wallerstein chama depois a atenção para os meios ideológicos e culturais que a administração americana pôs em curso, depois do final da guerra, para combater a influência dos partidos comunistas de muitos países

⁸⁴ WALLERSTEIN, ob. cit. pgs. 13 a 16.

onde receberam grandes votações em eleições livres: na Bélgica, na França, na Itália, na Checoslováquia, na Finlândia, assim como fora da Europa, no Vietname, na Índia, no Japão, na América Latina, para não falar na China, na Grécia e no Irão, onde na altura não houve eleições livres, mas aqueles partidos dispunham de uma importante base de apoio.⁸⁵

A imensa campanha ideológica movida pelos Estados Unidos contra a União Soviética visou tornar o país líder do chamado “mundo livre”, enquanto esta última aparecia aos olhos dos seus seguidores como representante do bloco progressista e anti-imperialista.

Para Wallerstein, o sucesso desta campanha, para os americanos, acabou por criar as condições para o enfraquecimento da sua própria hegemonia. Por quatro razões: a Guerra do Vietname, as revoluções de 1968, a queda do Muro de Berlim em 1989 e os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. O país ficaria na situação de “única superpotência a que falta verdadeiro poder, um líder mundial que ninguém segue e poucos respeitam, uma nação navegando no meio de um caos que ninguém controla”.⁸⁶

Esta a visão negativa de alguém para quem verdadeiramente só as grandes potências contam na política internacional, onde não há influência das instituições internacionais nem de quaisquer outras organizações que actuem nesse meio.

Mas as análises de Wallerstein são muito certas na análise da evolução da política internacional a longo prazo, talvez influência do contacto com os “ciclos longos” de que falava Fernand Braudel. A Guerra do Vietname, na sua visão, provoca a deterioração do poder económico dos Estados Unidos, até aí sem igual, ao mesmo tempo que se dá o enriquecimento económico da Europa e do Japão, que passam a ser seus rivais directos nesse campo. As revoluções de 1968, ao considerarem iguais os dois imperialismos, o dos Estados Unidos e o da União Soviética, condenam os acordos de Yalta e abrem um fosso entre as duas superpotências imperialistas e o resto do mundo. O que enfraqueceria as forças de esquerda, comunistas e sociais-democratas, na Europa, e nos Estados Unidos, aqueles a quem Wallerstein chama a “esquerda do *New Deal*”. Também, a corrente dos “liberais centristas” americanos foi afectada, cuja ideologia era, ao mesmo tempo, antifascista, anticomunista e anticolonialista. A estagnação económica

⁸⁵ Para este autor, aquele é o momento em que os partidos comunistas maior influência tiveram no mundo. Para Eric Hobsbawm, na sua *The Age of Extremes, The short twentieth century, 1914-1991*, já citada atrás, é durante a Grande Depressão, quando muitos povos no mundo verificaram que na União Soviética socialista não havia crises tão devastadoras como aquela que tinha acabado de atingir os principais países capitalistas. Ver também o meu artigo no jornal PÚBLICO de 29/6/2006, intitulado *Nos 70 anos do começo da Guerra Civil de Espanha*, a propósito do fenómeno das Brigadas Internacionais.

⁸⁶ WALLERSTEIN, ob. cit. pg. 17.

dos anos 1970 provocou um movimento de descrença no “desenvolvimentismo”, ou seja, a corrente que defendia a possibilidade de todas as nações se poderem desenvolver economicamente, se fossem tomadas as medidas adequadas, e que em muitos países estava no poder. A partir daí, esses regimes sofreram uma importante erosão económica, com a necessidade de recorrerem ao Fundo Monetário Internacional, devido a terem acumulado dívidas importantes. O que tinha parecido uma descolonização com sucesso, pilotada pelos Estados Unidos a partir dos anos 1960, tornou-se numa desordem geral, povoada de descontentamento e radicalismo. Quando Washington tentou intervir, falhou. Reagan foi o protagonista. Em 1983 enviou tropas para o Líbano que foram forçadas a retirar passado pouco tempo. Em seguida, invadiu Granada, que não possuía exército. Bush-pai invadiu o Panamá, que também não dispunha dele. Em seguida, a intervenção na Somália resultou noutra desastre. A partir dessa altura, pouco ou nada havia a fazer para travar o declínio da hegemonia dos Estados Unidos, que duraria até ao 11 de Setembro de 2001.⁸⁷

Entretanto, “verdadeiros conservadores”, para Wallerstein, tinham tomado as rédeas de várias instituições internacionais como o FMI, desencadeando a ofensiva neoliberal de que os governos de Reagan e Margaret Thatcher foram os patronos. Reduzir o custo do trabalho, facilitar o contorno dos impedimentos ambientais à produção industrial, cortar os benefícios do Estado Social foram as palavras de ordem. Isto a nível das políticas nacionais. Porque no foro internacional foram criadas várias instituições como o Fórum Económico Mundial de Davos e a Organização Mundial do Comércio, segundo Wallerstein, para prosseguir a mesma política defendida pelos neoconservadores.

Entretanto, a União Soviética entrava num surpreendente colapso que deixava os Estados Unidos sem saber o que fazer. E a chave do pensamento do autor está aqui: “o colapso do comunismo significava o colapso do liberalismo, uma vez que removia a única justificação ideológica para a hegemonia dos Estados Unidos, suportada tacitamente pelo opositor ideológico do liberalismo”. Esta perda de legitimidade levou à invasão do Koweit por Saddam Hussein, que nunca a teria tentado se os acordos de Yalta ainda estivessem em vigor. Mas os “falcões” americanos não acharam suficiente esta guerra contra uma pequena potência regional, o que os levou 10 anos mais tarde a repetir a proeza, desta vez com mais profundidade.

⁸⁷ WALLERSTEIN, ob. cit. pgs. 18 a 20.

Nos Balcãs e no Médio-Oriente, Wallerstein considera que os Estados Unidos também falharam no exercício da sua hegemonia, não por ausência de vontade, mas por falta de poder. Até que se chegou ao 11 de Setembro de 2001. Antes, tinha havido o incidente com o avião americano no espaço aéreo chinês, que já referi atrás. Como qualquer outro presidente, George W. Bush foi de uma prudência exemplar. Mas, depois dos ataques ao *World Trade Center*, mudou totalmente de atitude. Declarou “guerra ao terrorismo”, afirmando que a “vitória é certa” e que “ou estão connosco ou contra nós”. Os “falcões”, “frustrados há muito tempo com as administrações conservadoras, tomaram finalmente as rédeas da política americana”. E “consideram que os Estados Unidos devem actuar como um poder imperial, por duas razões: primeiro porque o podem fazer; segundo, se não exercem a sua força, serão fortemente marginalizados”. Essa posição foi concretizada nas intervenções no Afeganistão e no Iraque, assim como no apoio a Israel à destruição da Autoridade Palestiniana. Os “falcões” verificaram que a oposição às suas acções, embora vigorosa, se restringiu a manifestações verbais. Nenhum país, opositor da guerra, arriscou cortar os laços com os Estados Unidos, o que os levou a pensar que poderiam continuar a sua acção e estendê-la ao Irão, à Coreia do Norte, à Colômbia ou talvez até à Indonésia. Mas aqui, previa Wallerstein, ao contrário do que os “falcões” pensavam, esta acção iria contribuir ainda mais para o declínio dos Estados Unidos. E as razões eram militares, económicas e ideológicas. As primeiras residiam não na força capaz de invadir com êxito o Iraque, mas na impossibilidade de ali instalar um governo amigo e estável, o que realmente iria acontecer nos anos a seguir à intervenção. Depois, no campo económico, Wallerstein chama a atenção para um facto que Paul Kennedy também referira na sua análise final à actuação das grandes potências, é que, enquanto o Japão no campo da investigação se dedicava a construir computadores 20 vezes mais rápidos que os americanos e máquinas que serviam para analisar as alterações climáticas, os Estados Unidos estavam ocupados com a construção de novas armas. De um ponto de vista ideológico, a situação da América era de isolamento, com uma economia fraca devido aos grandes investimentos no sector militar. Para além da arrogância não restava muito mais. O crédito que de um ponto de vista ideológico o país tinha granjeado ao longo dos últimos 200 anos estava a desbaratar-se rapidamente. O declínio na condução das questões internacionais iria continuar na década seguinte. A grande questão era saber se os Estados Unidos seriam

capazes de se adaptarem à nova situação com um mínimo de prejuízo para o mundo e eles próprios.⁸⁸

No posfácio, escrito um mês depois da invasão do Iraque, em Abril de 2003, Wallerstein nota: “*The hawks didn’t even wait for the end of the fighting to begin a campaign against Syria*”. Esta campanha foi seguida de uma outra contra o Irão, que, como já referi atrás, seria o terceiro objectivo militar a abater, não fora o desastre resultante da invasão do Iraque. Tudo leva a crer que um plano com este propósito estava há algum tempo delineado. Nele constava a reconfiguração do Médio-Oriente, com a eliminação, segundo Wallerstein, dos regimes hostis aos Estados Unidos, que poderia incluir uma fragilização do poder na Arábia Saudita e a imposição de uma solução tipo Bantustão na Palestina. O autor previa uma redução temporária da tensão com a Coreia do Norte, com a ajuda da China, mas não o abandono da ideia de eliminar mais tarde, definitivamente, o regime. A nível interno, a batalha também era importante, pois tratava-se de reduzir despesas noutras actividades, como a Segurança Social e os cuidados de saúde, para trazer o maior numero de fundos para o sector militar. Mas o mais grave era a intenção de reduzir a expressão das oposições internas a estes planos, para o governo mais facilmente poder lidar com as oposições do resto do mundo. Para isso tinha sido criado o *Patriotic Act*, entrado em vigor em 26 de Outubro de 2001, pouco tempo depois dos atentados às torres do *World Trade Center*. Com um tempo de duração previsto de três anos, esta legislação tinha o objectivo de “*uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism act of 2001*”, acrónimo de USA Patriotic Act. Desde então o seu prazo de validade tem sido prolongado pelo Congresso americano, tendo também o governo do Presidente Obama aceitado a sua prorrogação.

No exacto momento em que a administração Bush demonstrava a sua máxima força, com a tomada de Bagdad ainda “quente”, neste posfácio de Abril de 2003 Immanuel Wallerstein reafirmava a sua convicção de que o declínio dos Estados Unidos iria continuar porque não resultava de meros erros de política cometidos pelos diversos governos americanos, mas de razões estruturais que não poderiam ser alteradas. Deveriam, sim, ser tidas em conta inteligentemente, mas isso era o que não estava a acontecer. As razões são de tipo económico e político/cultural. Em relação à primeira, existe actualmente uma grande competição entre os Estados Unidos, a Europa e o leste

⁸⁸ WALLERSTEIN, ob. cit. pgs. 20 a 27.

da Ásia, incluindo o Japão. Wallerstein insiste em que as vantagens monetárias resultantes do papel do dólar nos mercados internacionais poderão desaparecer num futuro próximo e, por outro lado, os investimentos militares dos Estados Unidos irão retirar-lhes capacidade para investir em inovação noutras empresas mais produtivas. Anteriormente, a liderança de Washington mantinha-se porque chefiava o “mundo livre”. Mas com o colapso da União Soviética o mundo entrou, segundo este autor, numa situação de “anarquia do sistema-mundo”, com diversas guerras “étnicas”, desmembramento de países, guerras civis e recessões económicas em várias nações do *Terceiro Mundo*. Os anteriores presidentes, Reagan, Bush-pai e Clinton negociavam com a Europa, o leste da Ásia e o Japão de modo a mantê-los do mesmo lado nos conflitos norte-sul. Os “falcões” e George W. Bush quebraram esta estratégia e aterrorizaram o mundo. A prova da mudança foi a impossibilidade de George W. Bush conseguir a aprovação de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas para legalizar a intervenção no Iraque, o que aconteceu pela primeira vez em 50 anos. O outro obstáculo, este de tipo político/cultural, era a utilização pelos neoconservadores do termo imperial em sentido positivo, o que provocou principalmente na Europa uma grande preocupação, uma vez que a ideia de império está fortemente deslegitimada. E Wallerstein termina afirmando que “na história do mundo o poder militar nunca foi suficiente para manter a supremacia. A legitimidade é essencial e, no mínimo, deve ser reconhecida por uma parte significativa do mundo. Com a sua guerra preventiva, os “falcões” americanos deitaram a perder a procura de legitimidade dos Estados Unidos”.⁸⁹

⁸⁹ WALLERSTEIN, ob. cit. pgs. 304 a 308.

III. 7. O projecto falhado dos neoconservadores

Depois de muitos terem aderido ao projecto “imperial” dos neoconservadores, durante os meses de indecisão que culminaram na invasão do Iraque em 19 de Março de 2003, o resultado negativo dessa acção iria provocar uma reacção contrária, deixando praticamente isolados os defensores daquela corrente. O momento mais dramático para as relações internacionais foi talvez aquele em que a França fez saber que utilizaria o seu direito de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas, para não deixar passar uma resolução que desse o aval à invasão. Sabendo-se que igualmente a Rússia e a China, muito provavelmente, votariam contra, a manifestação da França, apoiada pela Alemanha e mais alguns membros da União Europeia, foi um marco histórico, vinda da parte de um aliado de sempre. As consequências foram duras em termos económicos durante algum tempo, com diversas campanhas orquestradas nos Estados Unidos contra os produtos franceses.

Dos 15 países que votariam a resolução, se tivesse sido apresentada, vários foram pressionados, sem qualquer cerimónia, para se conformarem às pretensões dos Estados Unidos. Razões económicas, de ajuda financeira e de vizinhança entraram nessa acção, junto de países como a Rússia, os Camarões, a Guiné, Angola, a Bulgária, o México, o Chile e o Canadá. Mesmo assim não foram obtidos os nove votos necessários. Já durante a invasão, a recusa da Turquia, fiel aliado de muitas décadas, de permitir a passagem pelo seu território das tropas americanas, foi um contratempo considerável.

John Ikenberry, da Universidade americana de Princeton, que conheci pessoalmente em Junho de 2008 no Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas,⁹⁰ no seu ensaio de 2006 intitulado *Liberal Order & Imperial Ambition* define as duas tendências existentes na política externa norte-americana. Mas neste caso a análise é centrada nos pressupostos teóricos e políticos dos neoconservadores, a quem chama fundamentalistas, numa altura em que as consequências desastrosas da política de George W. Bush e Dick Cheney ainda não estavam inteiramente clarificadas.

⁹⁰ O semestre que passei como *chercheur-visiteur* no IEE, presidido pelo professor italiano Mario Telò, terminou com o *Garnet Seminar PhD School*, cuja lição final foi dada por John Ikenberry.

Como o título indica, o ensaio põe em questão a dualidade de actuações dos presidentes americanos defensores de um sistema liberal na política internacional, na tradição de Wilson, Franklin Roosevelt, Truman, Kennedy e Clinton, respeitador das instituições e tratados internacionais, e a atitude de George W. Bush e dos neoconservadores, baseada na implementação pela força da democracia nos Estados considerados prioritários, capazes de ajudarem, por contágio, à sua generalização numa determinada região. O sistema multilateral seria, neste ultimo caso, um entrave à sua disseminação por impedir o “*american power*”, em todas as suas vertentes, incluindo a militar, de actuar livremente e exercer toda a sua potencial capacidade e influência. Para a outra corrente, segundo Ikenberry, o alargamento da democracia seria facilitado e criaria muito mais dinâmica, acompanhado da construção de um sistema liberal, leia-se multilateral, na política internacional, o que aconteceu depois da Segunda Guerra Mundial e nos primeiros anos após o final da guerra-fria.

No capítulo *America's Imperial Ambition*, o autor dissecar os argumentos dos neoconservadores e a prática política que foi materializada em seu nome. Com a nova Grande Estratégia de combate ao terrorismo, o governo americano estabelece vários princípios como seja o de não permitir que se estabeleça uma coligação de grandes potências em que os Estados Unidos não tenham a hegemonia, tanto na Europa como na Ásia. Para deter os terroristas, os militares americanos poderão transpor fronteiras de outros países, uma vez que aqueles também não as respeitam. As alianças, os tratados e o direito internacional são minimizados, desde que o interesse nacional dos Estados Unidos esteja em causa. Uma acção preventiva poderá ser executada num local onde haja uma ameaça latente. O país não se retira da cena mundial, mas deve actuar como entende mais adequado, não se deixando condicionar. A estabilidade em política internacional deixa de ser uma prioridade.⁹¹

Quanto aos malefícios desta postura imperial, Ikenberry começa por referir o óbvio: os Estados Unidos poderão dispor de um poder militar sem igual e muito acima de qualquer outra potência, mas já em 2006, quando este estudo foi publicado, o poder económico estava longe de ser monopolizado pelos americanos, o que os obriga a uma cooperação efectiva, nesse e noutros campos, com os restantes Estados. No caso concreto da invasão do Iraque, com que se pretendia dar um sinal aos outros países que faziam parte do Eixo do Mal, como a Coreia do Norte e o Irão, o efeito foi inverso. Não

⁹¹ IKENBERRY, John, *Liberal Order & Imperial Ambition*, Polity Press, Malden, USA, 2006, pgs. 218 a 223.

só estes continuaram com o seu programa nuclear, como, no caso do Irão, este país saiu consideravelmente reforçado na sua capacidade de influenciar as decisões políticas na região. A nível interno, o povo americano aceitou mal o esforço financeiro necessário para levar a cabo a invasão, ainda por cima porque quase não houve contributos de outros Estados, tendo a União Europeia oferecido apenas 250 milhões de euros, fruto provavelmente de se ter tratado de uma acção militar à revelia das Nações Unidas.

O abandono de Fukuyama

No seu livro *América at the crossroads*, publicado em Março de 2006, Francis Fukuyama corta o cordão umbilical que o ligava aos neoconservadores americanos.

O conhecido autor do “best-seller” *The end of history*, publicado imediatamente após o colapso da União Soviética, confessa que tinha sido um apoiante convicto das ideias daquela corrente política, mas, dado o rumo que os acontecimentos tinham tomado, não poderia dar-lhes mais o seu aval. Puro oportunismo ou convicção? Servimo-nos aqui de um extenso artigo que publicou, algumas semanas antes do livro, no *The New York Times*, em 19 de Fevereiro de 2006. O meu interesse por Fukuyama deriva de conhecer o seu *The end of history* desde que foi publicado, dado que fazia parte de um curso de Filosofia Política em que participei na Universidade Livre de Bruxelas, no ano de 1992. E também porque é uma pessoa extremamente bem informada sobre a política americana, tendo até trabalhado para o Departamento de Estado americano, segundo julgo, antes do final da guerra-fria, sendo este artigo de certo modo uma espécie de auto-crítica. Há poucos anos fundou a revista mensal de política internacional *The American Interest*, onde continua como Director.

Ao escrever este artigo, certamente em finais de 2005, o autor tem já perfeita consciência do desastre em que os americanos se meteram com a invasão do Iraque, mas esse é o momento em que Bush parece um pouco reanimado, depois de ter vencido John Kerry em Novembro de 2004 e arrancar para o seu segundo mandato. Há um simulacro de mudança nessa altura, a que Fukuyama faz uma referência breve, mas o essencial da política americana, consubstanciado num unilateralismo puro e duro, prossegue, não

fosse a continuada presença na vice-presidência de Dick Cheney, que mais de um ano depois de ter abandonado funções continuava a afirmar que tinha razão.

Depois de fazer a história da corrente neoconservadora, que remonta aos anos 1930 com um grupo de intelectuais judeus nova-iorquinos, como Irving Kristol, Daniel Bell, Nathan Glazer, que acreditavam no progresso social e na universalização dos direitos humanos, o autor refere que o grupo era profundamente anti-estalinista, em parte devido à sua origem trotskista. E depois pergunta-se como foi possível que um grupo com este *pedigree* tenha acabado por decidir que as raízes do terrorismo se encontram na ausência de democracia no Médio-Oriente e que os Estados Unidos teriam capacidade para resolver este problema, introduzindo rapidamente e sem danos a democracia no Iraque? O final da guerra-fria, que para os neoconservadores terminou com uma vitória total sobre o comunismo, levou-os a pensar que os totalitarismos, como o existente no Iraque, poderiam cair com um empurrão de fora. A queda de Ceausescu, na Roménia, servia também de exemplo. Este super optimismo fez a administração Bush julgar, como na altura foi divulgado, que os americanos iriam ser recebidos de braços abertos no Iraque. Esta corrente tinha sido entretanto influenciada pelo pensador de origem alemã, mas emigrado nos Estados Unidos, Leo Strauss, que para Fukuyama se tornara no seu principal inspirador ao escrever *The end of history*, obra, segundo afirma, virada para a criação de um mundo de modernidade, numa sociedade próspera e avançada tecnologicamente, a que se chegaria através de uma democracia liberal. Enquanto que os outros neoconservadores, como William Kristol e Robert Kagan, deviam ser considerados leninistas por aceitarem meios violentos para atingirem os seus fins.

Para além de não prever a hostilidade dos iraquianos, a administração americana também subavaliou o impacto negativo no resto do mundo, incluindo os grandes e pequenos Estados, dos quais o Vaticano foi um dos mais combativos contra a invasão. Mesmo antes, vários factores estavam já a minar a aceitação da hegemonia americana após o fim da guerra-fria. O processo de globalização era criticado como sendo mais um modo de fortalecer o poder dos Estados Unidos, económico e cultural, além do político e militar. Muitos países não aceitavam o modelo em voga, preconizado por Washington, de redução ao mínimo do papel do Estado na sociedade. Também a doutrina defendendo a guerra preventiva, incluída no documento do *National Security Council*, publicado em 2002, não poderia agradar a países como a China, a Rússia e até, entre os aliados, à França. Internamente, o que mais estimulou a oposição foi não apenas o esforço

financeiro que os americanos seriam obrigados a fazer, mas também a incompetência demonstrada pelo governo após a invasão do Iraque.

Capítulo IV

IV. 1. A crise financeira internacional e as mudanças geopolíticas

Quando em 17 de Abril de 2008, assisti, na *De Warande – Vlaanderen Venster in Brussel*, (à letra, - A Warande - Janela da Flandres em Bruxelas), a uma conferência de George Soros, (com a presença das câmaras de televisão da BBC, SKY NEWS e de uma cadeia húngara, país de origem de Soros), para apresentação das teses expostas no seu novo livro, já traduzido em português com o título “O novo paradigma para os mercados financeiros, a crise do crédito em 2008 e as suas implicações”,⁹² eu e os outros assistentes estávamos longe de supor que meia dúzia de meses depois se desencadearia a maior crise financeira de que há memória nos últimos 80 anos. Desta vez, de âmbito planetário.

Das notas que tirei da intervenção de Soros, infere-se que se vivia já nessa altura um clima de grande preocupação pelo que se estava a viver nos mercados financeiros, onde imperava a crise provocada pelos *hedge funds* e o *subprime*, devida à bolha imobiliária registada nos Estados Unidos, depois das baixas de juros para nível zero decretadas pela Reserva Federal, dirigida por Alan Greenspan. Soros insurge-se contra a ideia de que os mercados se corrigem a eles próprios e lembra que a desregulação começou no tempo de Reagan e Thatcher, onde a palavra de ordem era “liberdade total para os bancos”, começando assim a globalização dos mercados financeiros. Hoje sabe-se que o fim da separação entre a actividade bancária de financiamento às economias e o puro jogo da especulação nos mercados financeiros levou muitos bancos, nos Estados Unidos e na Europa, em especial na Grã-Bretanha, a correrem enormes riscos, que provocariam a sua descapitalização e falências sucessivas. Soros, já em Abril de 2008, como bom conhecedor dos mercados, chamava a atenção para a insolvência de muitos participantes nessas actividades financeiras e a necessidade de uma intervenção das autoridades para evitar o colapso. Claro que tinha muito a ver com isto o enorme aumento do défice das contas públicas americanas, devido às guerras que os Estados Unidos desencadearam depois de 2001, e o abaixamento de impostos decretado por George W. Bush. Ao

⁹² Edição da Almedina, Coimbra, Julho de 2008.

mesmo tempo que, nesse ano, subiam igualmente, de uma forma anormal, os preços das matérias primas, com o petróleo a rondar os 150 dólares por barril no mês de Julho de 2008, e os preços dos principais produtos alimentares, trigo, arroz, soja, milho, a pôrem em perigo a subsistência dos países mais pobres. A recessão estava à vista, segundo George Soros, o que começaria poucos meses depois, considerando-se o início da crise em Outubro de 2008, com a falência da centenária instituição bancária *Lehman Brothers*.

Sabia-se que desde há alguns anos a China tinha um crescimento económico que ultrapassava os dois dígitos, acompanhada pela Índia, com valores um pouco mais baixos, e ainda pelo Brasil e a Rússia, o primeiro como um dos principais exportadores de bens alimentares, a segunda beneficiando da sua grande capacidade produtora de hidrocarbonetos, que, como já referido, atingiram em 2008 preços nunca antes vistos. Estes quatro países, a que se juntou a África do Sul, ficaram a ser conhecidos como BRICS, a que se seguiu o aparecimento de uma outra designação, a de G20, englobando estes e alguns daqueles que se agruparam para se oporem às posições dos Estados Unidos e da União Europeia nas negociações da Ronda de Doha na Organização Mundial do Comércio, iniciadas em 2001. Na origem do aumento do preço das matérias-primas está o grande apetite da China, delas dependendo para a sua expansão económica, que mesmo no período mais grave da crise cresceu cerca de 10%.

Alguns analistas económicos referiram o desequilíbrio para o comércio internacional resultante do desnível entre as exportações de países como a China, Alemanha, Japão, Holanda, Suíça, Suécia, Singapura e Malásia, que obtêm enormes excedentes nas suas balanças de pagamentos e divisas em dólares, e outros como os Estados Unidos, a Espanha, França, Itália, Reino Unido, Austrália, Grécia e Portugal, que, sem a mesma capacidade exportadora, aumentaram excessivamente os seus défices das contas correntes nos últimos anos.⁹³ Isso faz com que a China, como é sabido, seja actualmente o principal credor dos Estados Unidos, tendo ultrapassado o Japão e os países petrolíferos do Golfo Pérsico, que ocuparam sucessivamente essa posição no passado.

⁹³ WOLF, Martin, Financial Times de 2 de Dezembro de 2008.

IV. 2. Alguns pontos de vista sobre a crise

Sirvamo-nos agora das análises de quatro prémios Nobel da economia sobre a crise, publicadas na imprensa internacional. São eles Paul Samuelson, Nobel em 1970, Amartya Sen, 1998, Joseph Stiglitz, 2001, e Paul Krugman, 2008.

Em 26 de Outubro de 2008, o *El País* publicava um artigo de Paul Samuelson intitulado “Adeus ao capitalismo de Friedman e Hayek”. Logo no início, o autor referia-se à ausência de intervenção do Presidente Herbert Hoover e do seu Secretário de Estado Andrew Mellon, quando do deflagrar da Grande Depressão em 1929. Houve que esperar quatro anos, até à investidura do Presidente Franklim Roosevelt, em 1933, para que fossem tomadas medidas de ataque à crise, conhecidas como *New Deal*.

Samuelson salienta que, embora não creia que o capitalismo tenha acabado, as raízes da grave situação actual estão nas teorias de Friedrich Hayek e Milton Friedman, a que chama “capitalismo libertário”. Recorda que foram as intervenções dos governos norte-americano de F. Roosevelt, e de Hitler, na Alemanha, em 1933, que travaram o contínuo aumento do desemprego nos dois países, que se cifrava por vários milhões e, em seguida, o investimento maciço de fundos do Estado na economia, que provocou uma enorme dívida pública, mas a sobrevivência de algum emprego.

Num outro artigo, publicado no mesmo jornal alguns meses depois, 8 de Março de 2009, Samuelson insurge-se novamente contra Hayek, que se opunha à expansão do crédito para revigorar a economia, mas também a Joseph Schumpeter, professor em Harvard nos anos 1930, que também se opôs ao *New Deal*. E defendendo as políticas do governo de Obama de intervenção e estímulo à economia, contra os defensores do abaixamento de impostos, revela que o investimento do Estado, nos momentos de crise, tem um efeito multiplicador de um para um e meio (dólares), enquanto a redução de impostos, nestas condições, leva ao aforramento e não ao aumento do consumo.

“As macroeconomias liberalizadas não podem curar as suas próprias feridas”, afirma este economista um mês depois, acrescentando que a injeção de dinheiro na economia acabará por estancar a descida do mercado bolsista, o que realmente iria acontecer.

No início de Novembro de 2009 escreve que, tal como na depressão dos anos 1930, e na “década perdida” do Japão, nos anos 1990, a recuperação será lenta e poderá durar

vários anos. Se não se tivessem injectado vários milhares de milhões de dólares na economia americana, pelo governo Obama, o colapso teria sido muito maior.

No final do mesmo mês, em 29 de Novembro de 2009, ainda no *El País*, Paul Samuelson defende que, se Obama não tivesse ganho as eleições, o PIB dos Estados Unidos estaria 15% mais baixo, o que arrastaria igualmente a economia mundial. E ataca mais uma vez aqueles que, como Alan Greenspan e os governadores dos bancos centrais europeus, acreditaram ser possível fugir às políticas preventivas para evitar esta gravíssima crise mundial. “As presidenciais de 2008 puseram fim (escreve neste artigo) às políticas de Bush de financiamento dos ultra ricos pelos pobres e a classe média”. Antevê ainda a perda de liderança dos Estados Unidos e a superação do PIB do Japão pelo da China, que ultrapassará, mais tarde, os próprios Estados Unidos. E termina dizendo que esta é a realidade: a raça branca caucasiana está em minoria no mundo, as pessoas de cor estão em maioria e vão dominar cada vez mais.

Não menos a propósito, deve ser referido um artigo de um homem de cor, o indiano Amartya Sen, Prémio Nobel da Economia em 1998, que trata no *The New York Review of Books* de 26 de Março de 2009, da crise mundial iniciada em 2008⁹⁴.

Depois de se referir, logo de entrada, ao aumento do preço dos alimentos e ao *record* atingido pelo preço do petróleo, em 2008, seguido do colapso originado pela crise financeira, Amartya Sen questiona-se sobre aqueles que falam de um “novo capitalismo”, ou seja, de uma alternativa à situação actual. Refere também que, embora a maior parte das transacções internacionais sejam feitas através dos mercados, existe uma série de outros pagamentos que são efectuados fora deles. Como sejam, subsídios de desemprego, pensões e outros benefícios da segurança social, cuidados de saúde, prestações para a educação, etc. As economias funcionam, por isso, não apenas com objectivos de obtenção de lucro, mas prosseguindo actividades de serviço público necessárias numa sociedade. E cita Adam Smith, como tendo explicado na sua *The wealth of nations*, de 1776, que existem várias funções que o mercado não realiza: a educação, o combate à pobreza e à desigualdade entre as pessoas. Essas intervenções não deveriam excluir o mercado, mas incluí-lo, ao prosseguir-se a realização de objectivos que este ignora. Segundo Amartya Sen, Adam Smith nunca usou o termo capitalismo, nem se referiu à necessidade do domínio do capital nas sociedades. Teria falado, sim, de valores a respeitar, que vão muito para além da procura do lucro. Tudo

⁹⁴ Com o título *Capitalism beyond the crisis*.

isto na sua primeira obra, intitulada *The theory of moral sentiments*. Em suma, os mercados necessitariam da presença de outras instituições para serem corrigidos os excessos e as lacunas por si deixadas, que levam à instabilidade, iniquidade e injustiça.

Passando à actualidade, Sen chama a atenção para a necessidade de controle estatal, que se tornou imperativo nos últimos anos nos mercados financeiros, com toda uma série de produtos novos que apareceram. A ausência de regulação provocou o desencadear de actividades ilegítimas e especulativas, que levaram à crise actual e à perda de credibilidade de muitas instituições financeiras.

O reaparecimento de Keynes e da sua doutrina é um facto para Amartya Sen, que, não obstante, relembra um outro economista seu contemporâneo, Arthur Cecil Pigou, que chamou a atenção para os factores psicológicos que influenciam os mercados e para as desigualdades provocadas pelo seu funcionamento. Um exemplo é a incapacidade de os mercados, nos Estados Unidos, propiciarem cuidados de saúde a toda a população, assim como o facto de as taxas de desemprego, muito mais altas actualmente, provocarem um abaixamento considerável na qualidade de vida. O que não acontece na Europa, com um desemprego habitualmente mais elevado, mas onde as populações beneficiam do Estado Social, o que aconteceu também na crise iniciada em 2008.

Nos Estados Unidos, cerca de 40 milhões de pessoas não têm acesso a cuidados de saúde por incapacidade financeira, o que Plano de Saúde do Presidente Obama, recentemente aprovado, irá tentar remediar. Na China, acrescenta Sen, os cuidados de saúde foram desactivados em 1979, quando se deu o cancelamento do sistema de produção agrícola colectivista, centrado nas comunas, e das unidades industriais dirigidas burocraticamente.

Estas mudanças provocariam o disparar espectacular do crescimento económico chinês, ao mesmo tempo que resultariam em graves inconvenientes para a população, que deixou de ter mesmo os cuidados básicos fornecidos pelas comunas agrícolas. As excepções seriam alguns serviços do Estado ou de grandes empresas, em que alguns cuidados de saúde continuaram a ser fornecidos aos trabalhadores. Para o resto da população, essas prestações de saúde passaram a ser pagas, depois de se dar a transformação da sociedade chinesa numa economia de mercado. O resultado foi uma baixa considerável na esperança de vida da população. Actualmente e como resultado da desaceleração económica provocada pela crise mundial, o governo chinês resolveu introduzir de novo cuidados de saúde para toda a população. O autor termina com a

asserção de que não será necessário um “novo capitalismo” para resolver os problemas de funcionamento das sociedades actuais, mas um repensar destes problemas à luz de todos os ensinamentos passados e das ideias de importantes economistas como Smith e Pigou.

Quanto a Joseph Stiglitz, é publicado pelo *El País*, em 11 de Janeiro de 2009, um artigo seu com o título “O regresso triunfante de John Maynard Keynes”, onde critica aqueles que nas últimas décadas defenderam ao máximo a desregulação dos mercados e a redução do papel do Estado na economia, que muito prejudicaram os países em desenvolvimento. Basta lembrar o “Consenso de Washington”. Agora, os “fundamentalistas do mercado” só teriam mudado de opinião quando essas políticas começaram a prejudicar os interesses dos países mais desenvolvidos. Parece-lhe importante reduzir os impostos das camadas mais pobres, aumentar os benefícios dos desempregados e, ao mesmo tempo, incrementar os impostos dos mais ricos. Diminuir as despesas com a guerra e aumentar os gastos com a educação poderá fazer crescer a produção e reduzir o enorme défice americano, desenvolvendo também as despesas com as infra-estruturas e as tecnologias “verdes”, muito descuidadas pela administração Bush. Manter vivas algumas instituições bancárias, afirma, só se justifica no quadro da dinamização da economia através do apoio dos bancos, os quais foram os grandes responsáveis pela crise ao investirem muitos dos seus capitais em actividades financeiras especulativas, em detrimento da economia real. O retorno desses apoios do Estado americano para salvar o sistema bancário, para Stiglitz, é absolutamente fundamental. (Mais tarde, soube-se que o governo de Obama iniciou alguma recuperação desses fundos e tomou medidas contra os escandalosos bónus com que muitos administradores dessas instituições bancárias se auto contemplaram, no final de 2009. Assim como foi anunciado no Fórum de Davos, em Janeiro de 2010, a possível emissão de um fundo, a ser financiado pelos bancos, para obstar à repetição de casos idênticos aos que sucederam em 2008). E o Prémio Nobel da Economia 2001 termina pedindo que não se repita o que aconteceu aquando da crise asiática de finais dos anos 1990, em que se perspectivaram alterações ao modo de funcionamento dos mercados financeiros e, depois, nada se fez.

Num outro artigo, publicado no *The Guardian*, em 28 de Junho de 2009, *One Small Step Forward*, Joseph Stiglitz refere-se à reunião havida nas Nações Unidas de 1 a 3 do mesmo mês, convocada pelo Presidente da Assembleia Geral, Miguel D’Escoto Brockman, (depois de uma outra do G20 em Londres, a 2 de Abril), onde ficou claro

que um dos problemas principais consiste no facto das medidas para atacar a crise serem de âmbito nacional e não global. É evidente que, sendo a crise global, as medidas para a contrariar terão também de ser globais. O economista preocupava-se na altura com o desinvestimento nos países em desenvolvimento, devido aos grandes recursos que estavam a ser utilizados a favor das instituições dos países ricos. (Refira-se que, mais tarde, se verificaria terem esses países sido menos afectados do que se esperava, pela simples razão de que não entraram nas actividades especulativas, que deram origem à crise nos países desenvolvidos). Essa reunião na ONU, segundo Stiglitz, apontou para a necessidade de um sistema mais eficiente de gestão das reservas monetárias, que, como se sabe, têm sido baseadas no dólar, moeda altamente instável e depreciada nos últimos anos. Também se concluiu da necessidade de reformas no sistema de governação das instituições financeiras internacionais, de modo a evitarem-se futuras crises da mesma gravidade. E o autor transcreve algumas das conclusões da reunião dos 192 membros da ONU: “A crise corrente foi originada por uma falha na apreciação dos riscos acumulados nos mercados financeiros e no seu potencial em destabilizar o sistema financeiro internacional e a economia global”. A discussão tinha revelado as dificuldades existentes para se aplicarem reformas no sistema, a fim de lhe dar maior transparência. E acrescentava: “A actual crise mostrou o importante grau de integração das nossas economias, a indivisibilidade do nosso bem-estar e a falta de sustentabilidade para uma procura de lucros a curto prazo”. No final do artigo, Stiglitz sintetizava: “Deixámos que a globalização da economia ultrapassasse a globalização da política. Não temos instituições ou clarividência que responda colectivamente de modo a desenvolver o bem-estar para todos”.

Paul Krugman, Prémio Nobel da Economia em 2008, explica, num artigo no *El País* em 28/6/2009,⁹⁵ que se deve ao Presidente Reagan a aprovação da lei *Garn-St. Germain* em 1982, que liberalizou os empréstimos no mercado imobiliário. Desde a Grande Depressão, os compradores eram obrigados a entrar com uma importância avultada na compra das suas casas. A partir da publicação desta lei, essas restrições desapareceram e, com os juros praticamente reduzidos a zero, durante o governo de George W. Bush, cresceu a bolha no mercado. Com os superávits em liquidez acumulados na China e noutros países, criavam-se as condições para a crise, que fez baixar drasticamente o valor das casas. Krugman diz que nem sempre os Estados Unidos foram um país de reduzida poupança. Em 1970, a poupança representava cerca de 10% do investimento,

⁹⁵ Com o título “A culpa é de Reagan”.

um pouco mais que em 1960. Aquando da chegada ao poder de Ronald Reagan, em 1980, a dívida das famílias era de cerca de 60% do seu rendimento, valor idêntico ao tempo do Presidente Kennedy. Mas em 2007 essa dívida tinha passado para 117%. Foi esta explosão do endividamento que tornou a economia americana vulnerável, denuncia Krugman.

Num outro artigo, publicado no *The New York Times* de 10 de Agosto de 2009,⁹⁶ Paul Krugman regozija-se por não haver uma segunda Grande Depressão, o que se deve à actuação do actual governo americano. Nessa data, a América perdera já perto de 7 milhões de empregos desde o início da crise e o economista calculava que seria preciso criar 9 milhões de empregos a curto prazo. O que acontecia, nesse momento, era uma desaceleração da perda de empregos, o que já era um sinal positivo de um ponto de vista económico. O “pânico bancário”, segundo Krugman, tinha sido, em fins de 2008, muito semelhante ao do princípio dos anos 1930. E os três indicadores económicos mais importantes, comércio internacional, produção industrial e cotações bolsistas, estavam a cair tão ou mais rapidamente que em 1929-30. Nesses anos, contudo, esses índices mantiveram-se em declínio durante um longo período, enquanto que actualmente a depressão parecia restringir-se a um ano. E isto devido à actuação do governo federal americano. Com efeito, este continuou os seus pagamentos como se os seus recursos não tivessem diminuído, tanto na segurança social, como na assistência médica, nos salários dos funcionários federais, como nos das forças armadas, o que ajudou a manter a economia activa, ao contrário de 1930, em que as despesas do governo federal tinham muito menos importância. Assim, os déficits orçamentais elevados, normalmente uma coisa má, tornaram-se numa coisa boa. A intervenção em apoio ao sector financeiro, para Krugman, foi também vantajosa, contrariamente aos anos 1930 em que o governo americano deixou o sector entrar em colapso. Por fim, o Prémio Nobel da Economia 2008 refere como positivo, igualmente, o plano de redinamização da economia implementado por Obama, no valor de 787 mil milhões de dólares, sem o qual, para o autor, se teria perdido mais um milhão de empregos. E finaliza afirmando que, desta vez, ao contrário do que dizia o Presidente Reagan, “por vezes o sector privado é o problema, o governo a solução”.

⁹⁶ Com o título *Averting the Worst*.

IV. 3. A falência da GENERAL MOTORS

Desde há meia dúzia de anos que a GENERAL MOTORS dava indícios de grandes dificuldades e mesmo de possível falência. Num artigo que escrevi para o jornal PÚBLICO, publicado em 13 de Julho de 2006, referia-me a esta situação.⁹⁷ Pouco tempo depois, a centenária empresa americana abandonaria Portugal. Só poderia ter sido surpresa para quem, no nosso país, não acompanhou o que se passava com esta companhia. Com efeito, alguns meses antes, a GM tinha anunciado perdas de 3,8 mil milhões de dólares nos primeiros nove meses de 2005 e a necessidade de reduzir os seus efectivos em 30.000 pessoas até 2008. Símbolo do poderio económico dos Estados Unidos, com um valor de produção superior ao de muitos países, nomeadamente da América Latina, a empresa foi vítima do fenómeno da globalização e da abertura dos mercados mundiais.

É célebre a frase “O que é bom para a GENERAL MOTORS é bom para a América”. Durante décadas foi considerada a maior empresa do mundo, em termos de valor de produção, só tendo sido ultrapassada pelas empresas do ramo petrolífero durante a década de 1980. Era impensável pois a falência da GM. Mas aconteceu. Já nos anos de 1970, com o *boom* económico do Japão, tinha sofrido a concorrência das viaturas desse país no seu próprio território, onde chegou a ter cerca de 50% do mercado na década anterior. Numa tentativa de suplantar a situação, a companhia adquiriu posição importante nalgumas empresas japonesas do ramo e tentou actualizar as suas viaturas às condições do mercado, alteradas decisivamente pelos dois choques petrolíferos nas décadas de 1970 e 1980. Nos anos 1990, os da abertura dos mercados mundiais, expandiu-se nos países emergentes, especialmente China e Rússia, mas não resistiu às difíceis condições de concorrência nos Estados Unidos, onde os seus custos do trabalho eram superiores às das empresas estrangeiras (que, entretanto, se tinham instalado), devido aos seguros de saúde e reforma, comparticipados pelas grandes empresas americanas, em virtude da ausência de uma eficiente segurança social no país.

Em Outubro de 2005, quando foram anunciadas as perdas referidas nos primeiros nove meses do ano, o *chairman* da GM informava também que não estava prevista a

⁹⁷ Tendo trabalhado durante a década de 1970 na GM Portugal, rebati nesse artigo algumas afirmações incorrectas que o então director do jornal, José Manuel Fernandes, tinha feito sobre a direcção e o funcionamento da empresa.

bancarrota da empresa e que os salários da direcção tinham sido reduzidos em 40%. A empresa possuía então 19 mil milhões de dólares em liquidez. Embora a declaração de bancarrota lhe trouxesse vantagens legais nos Estados Unidos, que lhe permitiriam negociar o fecho de algumas fábricas e a redução dos salários dos trabalhadores em melhores condições, a empresa evitou-a o mais possível por razões comerciais compreensíveis, uma vez que a companhia se encontra presente em todo o mundo, directamente ou através de filiais.⁹⁸

Várias diligências foram efectuadas para salvar a GM: alianças com outras empresas do sector, nomeadamente a FIAT e a RENAULT-NISSAN, e até o reforço da participação de um grande investidor no mercado automóvel americano, o multimilionário Kirk Kerkorian.⁹⁹ Tudo falhou ou não foi aceite pela direcção.

Quando a crise financeira foi oficialmente declarada, com a falência do *Lehman Brothers*, em Outubro de 2008, como já vimos, pôs-se de imediato a questão da falência da GM e da impossibilidade de a companhia paralisar a sua actividade, (250.000 assalariados em todo o mundo), “*too big to fail*”, justificação para acudir também a diversas instituições financeiras. Segundo o *The New York Times* de 18 de Novembro de 2008, a GM tinha perdido 20 mil milhões de dólares apenas nos nove primeiros meses desse ano, enquanto as suas acções baixavam, em 12 meses, de 30 dólares por unidade para alguns pontos abaixo de 10. O fundo de maneo em *cash* da companhia estava a consumir-se à média de 2 mil milhões por mês, segundo o mesmo jornal. Era evidente a necessidade de acorrer à GM com fundos do governo federal. Só que a questão teria que ser debatida e autorizada pelo Congresso, que recebera já da administração Bush um pedido de ajuda para intervir na economia americana da ordem de mais de 700 mil milhões de dólares.

Dos outros dois grandes da indústria automóvel americana, a FORD ultrapassaria a fase mais difícil da crise pelos seus próprios meios. A CRYSLER declararia falência em 30 de Abril de 2009 e seria adquirida pela FIAT, juntamente com uma entidade financeira dependente do poderoso sindicato da indústria automóvel, U.A.W., *United Automobile Workers*, e a participação dos governos norte-americano e canadiano. Quanto à GM, abriria falência em 2 de Junho, data em que o Presidente Obama fez uma importante declaração.

⁹⁸ SOURCES SAY, Comissão Europeia, 20/10/2005.

⁹⁹ FINANCIAL TIMES, 11/1/2006.

Antes disso, alguns congressistas exigiram uma reformulação da gestão da companhia, cujos directores, apesar das reduções de salários referidas atrás, continuavam a receber principescamente, com vários aviões a jacto à disposição, numa crise que se arrastava há alguns anos. O director, Richard Wagoner, substituído meses depois, teria recebido, segundo o mesmo artigo do NYT, 24 milhões de dólares por ano, em 2006 e 2007, e 2,2 milhões em 2008. A sua estratégia, declarada aos congressistas, seria a de manter a expansão nos mercados internacionais, leia-se, principalmente, China e Rússia, e reduzir a actividade nos Estados Unidos.

Em 2 de Junho de 2009, declarada a falência, a GM ficaria a funcionar ao abrigo do capítulo 11 da lei federal respeitante às falências, que impede o assalto imediato e desregulado dos credores. No seu discurso, o Presidente Obama anunciou as condições em que o Estado intervinha na companhia, que nesse mesmo dia informava ir fechar 14 fábricas nos Estados Unidos e licenciar mais de 21.000 assalariados. A GM ficaria com pouco menos de 40.000 trabalhadores em território nacional, onde possuía cerca de 400.000 na década de 1970.¹⁰⁰

As condições anunciadas pelo presidente, que permitiram à companhia continuar a pagar salários e aos fornecedores, mesmo em bancarrota, foram de uma participação do Estado em 61%, de uma ajuda imediata de 30,1 mil milhões de dólares, a acrescentar aos 19,4 mil milhões já recebidos, e aos 9,5 mil milhões do governo canadiano, o que perfaz quase 60 mil milhões de dólares.¹⁰¹ Foi decidido alienar algumas marcas conhecidas da companhia, como a PONTIAC, a SATURNO e as europeias SAAB e OPEL, tendo esta última, depois de vários meses de negociações para venda a consórcios exteriores, em que participou o governo alemão, acabado por se manter dentro do conjunto de activos da empresa. A declaração de falência, segundo o mesmo artigo do NYT, permitiu à GM desresponsabilizar-se dos pagamentos aos milhares de trabalhadores que se reformaram nesta ocasião e dos 27 mil milhões de dólares devidos a credores.

Nesta medida inédita na história da economia americana, de participação maioritária do Estado no capital de uma grande empresa privada, símbolo do poderio económico dos Estados Unidos, decidida pela administração Obama, depois de muitos meses de discussão sobre se deveria ou não deixar-se cair a companhia, iniciada durante o governo Bush, reflectem-se as novas condições de funcionamento dos mercados

¹⁰⁰ THE NEW YORK TIMES, 2/6/2009.

¹⁰¹ Ibidem.

internacionais. “A queda de um gigante”, seria o título apropriado para este episódio. Nessa data histórica, o Presidente Obama acrescentou no seu discurso que o governo não se intrometeria na gestão da GM, da qual pretendia sair logo que possível. O articulista do NYT notava que isso provavelmente iria levar vários anos, agora que a parte de mercado da companhia em território nacional era apenas de 20%. “É como assistir a um funeral”, teria afirmado um dirigente sindicalista.

IV. 4. “A Queda da América”

Este é o título de um artigo de Francis Fukuyama (uma vez mais), publicado no jornal *Le Monde* em 9 de Outubro de 2008, no auge da crise financeira, traduzido da revista americana *Newsweek*. A “marca América” desacreditada, começa por dizer o autor, no momento em que o sistema financeiro americano se desmorona, com a perda de 3 mil milhões de dólares na bolsa de Wall Street num só dia, implosão de vários bancos de investimento e os contribuintes a serem chamados a salvar o sistema financeiro americano. As ideias são uma das principais exportações dos Estados Unidos, para o autor, e essas eram, desde a presidência Reagan, impostos baixos, regulação mínima e um governo quase ausente - motor para o crescimento económico, não apenas na América, mas em todo o mundo. No campo político, a América como campeã da democracia liberal - o melhor caminho para uma ordem internacional mais próspera e aberta. É difícil avaliar, escreve Fukuyama, a que ponto estas ideias ficaram desacreditadas. Entre 2002 e 2007, quando houve um crescimento económico sem precedentes no mundo, era “fácil ignorar os socialistas europeus e os populistas sul-americanos, que denunciavam o modelo económico americano como um capitalismo de *cow-boy*”.¹⁰² Mas agora que a “locomotiva descarrilou”, ameaçando a economia americana levar o resto do mundo consigo, verifica-se que a razão disto está no próprio modelo, lamenta-se Fukuyama, onde a obsessão pela redução do papel do Estado levou a que se negligenciasse o controle do sector financeiro, que acaba de provocar um prejuízo enorme ao resto da sociedade.

E o autor faz em seguida referência a todos os males que assolaram a América durante a administração Bush, desde a invasão do Iraque para o “libertar”, quando já se sabia que não existiam armas de destruição massiva, passando pelos atentados aos direitos humanos em Guantamano e Abou Ghraib. A retórica americana sobre a democracia parece servir, afirma, para perpetuar a hegemonia dos Estados Unidos. Como restabelecer a credibilidade, quando os modelos russo e chinês aparecem tão atractivos aos olhos de muitos países? Justifica os anos de Reagan e Thatcher e as reduções da intervenção do Estado porque depois do *New Deal* teria havido um abuso que levava a um “estrangulamento burocrático” dos Estados-Providência. A “revolução reagan-

¹⁰² LE MONDE, 9/10/2008.

thatcheriana” levava à criação de milhões de postos de trabalho e a 30 anos de progresso económico, com o sacrifício de muitos sectores de actividade e respectivos licenciamentos de trabalhadores, compensado pela criação de novos sectores como o da informática e das biotecnologias. No plano internacional, segundo o autor, o “Consenso de Washington” provocou uma redução da dívida dos países sul-americanos, o que não deixou de ser positivo e “permitiu à China e à Índia tornarem-se nas grandes potências económicas que são hoje”. Ora, aqui parece-nos que Fukuyama faz uma amálgama incorrecta, pois que, como se viu pelo depoimento de Amartya Sen, a decisão tomada pelos dirigentes chineses de adoptarem o modelo ocidental de economia de mercado não tem a ver com o “Consenso de Washington”, assim como a aceleração do desenvolvimento económico da Índia se fará muito mais tarde. Quanto à política de Thatcher de privatizações, que se tornou em voga na década de 1980, a causa principal foi o endividamento dos Estados provocado pela crise energética, que os obriga, como explica Tony Judt, a livrarem-se dos compromissos financeiros com as indústrias tradicionais, aço, carvão, têxteis, construção naval, não esquecendo também, é evidente, as despesas com o Estado Social. Isto acontece ao mesmo tempo que se dá um desenvolvimento tecnológico acelerado, especialmente nas telecomunicações, e a liberalização dos mercados financeiros, a que George Soros chamou, como vimos atrás, o início da globalização.

O principal sinal da crise, para Fukuyama, acontece nos anos de 1997 e 98, com os problemas financeiros que atingiram seriamente os países asiáticos, que deveriam ter levado a uma intervenção das autoridades no sentido de refrear as actividades especulativas do sector. Mas não foi isso que se fez. Continuou a acreditar-se que os mercados se auto-regulam. Pouco tempo depois, começam a aumentar perigosamente os deficits estruturais dos Estados Unidos, resultantes, entre outras razões, das duas guerras em que o país se empenhou, passando a ser cobertos pelas compras de dólares da China, que entretanto se tinha tornado na grande “fábrica do mundo”. O aumento exponencial do deficit comercial americano provocou a baixa do valor do dólar para níveis inesperados, a que as autoridades americanas não puseram termo. A falta de uma reacção eficiente dos serviços públicos às consequências do furacão Katrina, no sul dos Estados Unidos, mais ajudaram a denegrir a imagem que se tinha formado acerca da administração americana. Para muitas pessoas, em resultado do que se passou no Iraque, a palavra “democracia” tornou-se sinónimo de intervenção militar e mudança de regime, afirma o autor.

Escrevendo a poucas semanas das eleições que deram a vitória a Barack Obama, em Novembro de 2008, e no início da grande crise financeira, Francis Fukuyama previa uma mudança na política dos Estados Unidos, a nível interno e externo, esperando um consenso sobre a necessidade de se regular diversos sectores da economia. Esperava também uma redução da importância do papel hegemónico que os Estados Unidos tinham ocupado até então, tanto a nível político como económico. A era de Reagan e os seus princípios económicos seria para esquecer, no que respeita à ausência de regulação do sistema financeiro e das baixas de impostos. Haveria que mostrar aos americanos que teriam de ser eles próprios a contribuir para o “financiamento do seu próprio futuro”. E termina dizendo que a revolução reaganiana, que tinha destruído o modelo liberal e democrata de mais de 50 anos, teria agora que ser ultrapassada por uma nova reinvenção do modelo americano, como já tinha acontecido em outras ocasiões.

IV. 5. O relatório do *National Intelligence Council* (NIC)

De quatro em quatro anos, o *National Intelligence Council* produz um relatório sobre o estado do mundo e a posição dos Estados Unidos na política internacional. Organismo governamental, como o nome indica, colecta informação junto das mais creditadas entidades públicas e privadas, universidades, *think tanks*, institutos especializados em análise política, económica, científica, militar, etc. O último relatório, publicado em Novembro de 2008, foi entregue ao ainda então Presidente Bush e intitulou-se “Tendências globais para 2025: um mundo em mudança”. Na introdução diz-se que este foi o documento com maiores contribuições, não apenas de peritos dos organismos públicos e privados americanos de grande nomeada, mas também com a participação de muitas entidades exteriores aos Estados Unidos, de que se destacam os *workshops* efectuados no CICIR, *China Institutes of Contemporary International Relations*, em Pequim, e no SIPRI, *Stockholm International Peace Research Institute*, em Estocolmo.

Num total de sete capítulos, o documento aborda a economia global, as mudanças demográficas, os novos *players*, China e Índia, a energia e a era pós-petróleo, razões para possíveis conflitos, que engloba uma análise sobre os BRICS, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o sistema internacional, tratado nos capítulos 6 e 7, o primeiro analisando as possibilidades teóricas de funcionamento de um mundo “muito mais em mudança do que em continuidade”, como se diz na Introdução, o segundo desenvolvendo aspectos em concreto do funcionamento de um mundo multipolar.

Com a conhecida clareza, pragmatismo e contenção, características dos documentos produzidos pelos anglo-saxões, são dadas a conhecer, logo de início, as conclusões do estudo, divididas em “certezas relativas” e “incertezas importantes”. Das primeiras constam a emergência de um sistema multipolar, com a ascensão da China, Índia e outros países; uma mudança sem precedentes do poder económico do Ocidente para o Oriente; a permanência dos Estados Unidos como única superpotência, mas com um poder mais reduzido; um continuado crescimento económico mundial, com uma população aumentada em 1,2 mil milhões de pessoas cerca de 2025, será ameaçado por um aumento das necessidades energéticas, de alimentos e de abastecimento de água; o número de países com populações muito jovens, no “arco de instabilidade”, irá reduzir-se, mas continuará a existir um rápido crescimento demográfico em outros países com

uma grande percentagem de população jovem; aumentarão as possibilidades de conflito em algumas regiões do Grande Médio-Oriente e o alastramento do potencial militar; será improvável que o terrorismo desapareça por volta de 2025, mas a sua margem de manobra poderá reduzir-se se o crescimento económico continuar no Médio-Oriente e o desemprego dos jovens for reduzido, porém, aumentará o perigo de difusão de capacidades tecnológicas nas mãos dos terroristas.

Quanto às “incertezas importantes”, ressalta em primeiro lugar a de saber se, em 2025, a mudança do sistema energético actual, baseado no petróleo e gás natural, terá sido efectuada para os biocombustíveis e o carvão não poluente; qual o tempo que demorarão a concretizarem-se as alterações climáticas e em que locais os seus impactos serão mais pronunciados; em que medida o possível retrocesso na abertura dos mercados globais poderá levar a um proteccionismo nacionalista, com o consequente perigo de confrontações entre as grandes potências; haverá ou não avanços substanciais na democratização de países como a China e a Rússia; poderá ou não a nuclearização militar do Irão levar a uma corrida aos armamentos; ficará ou não o Médio-Oriente mais estável se for conseguida a estabilização do Iraque e poderá ou não resolver-se pacificamente o diferendo entre Israel e os países árabes; conseguirão a Europa e o Japão resolverem os desafios económicos e sociais originados pelos seus problemas demográficos; actuarão as potências globais nas instituições multilaterais de modo a adaptarem as suas estruturas e comportamentos à nova situação geopolítica.

Na página vi do *Executive Summary*, do documento produzido pelo *National Intelligence Council*, órgão da administração americana, diz-se que o “sistema internacional, construído a seguir à Segunda Guerra Mundial, ficará quase irreconhecível em 2025, devido ao aparecimento dos poderes emergentes, à globalização da economia, à transferência da riqueza e do poder económico do Ocidente para o Oriente e ao aumento da influência dos poderes não-estatais. Cerca do ano de 2025, o sistema internacional será global e multipolar, com as distâncias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento a serem encurtadas cada vez mais. Juntamente com as alterações de poder referidas entre os Estados-Nação, aumentará o peso dos actores não-estatais, como o mundo dos negócios, as organizações religiosas, as redes de criminalidade e outros grupos indiscriminados”.¹⁰³

¹⁰³ NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington DC, November 2008.

Factores como o aumento das populações idosas no mundo desenvolvido, problemas com o abastecimento da energia, da água e da alimentação, assim como as mudanças climáticas, provocarão uma importante limitação às condições de prosperidade que se viveram até agora durante as últimas décadas.

O documento refere ainda que não se trata de uma mudança radical do sistema internacional, como aconteceu a seguir à Primeira Guerra Mundial, quando terminou abruptamente o período que foi considerado como o de uma “primitiva globalização”, que se desenvolvia desde o século XIX. Contudo, os próximos 20 anos de transição para um novo sistema irão provocar riscos no que respeita ao comércio internacional, aos investimentos e às inovações tecnológicas, na medida em que entrarão em confronto estratégias rivais. Nesse contexto multipolar, parecido com o do século XIX, não se poderão excluir cenários possíveis de corrida aos armamentos, expansão territorial e conflitos armados.

O NIC, porém, não pode prever com certeza, na sua análise prospectiva, resultados concretos, para além do que julga continuar a ser uma hegemonia dos Estados Unidos como actor mais poderoso nessa conjuntura futura, embora com algum declínio da sua capacidade de manobra, inclusive no sector militar. O mesmo no que respeita à evolução dos outros actores, estatais e não estatais, que acompanharão os Estados Unidos na partilha de poderes no seio da comunidade internacional. O que é claro, para os autores do documento, é que haverá uma necessidade premente de que os *policymakers* actuem no sentido de “uma crescente cooperação multilateral num sistema internacional que será condicionado por uma incompleta transição da antiga para a nova ordem internacional, ainda em formação”.

As razões da mudança do poder económico do Ocidente para o Oriente, sem precedente na história, resultam do aumento dos preços do petróleo e das principais matérias-primas, que provocaram enormes lucros nos países do Golfo Pérsico e na Rússia, por um lado, e a deslocação para a Ásia de muitas indústrias e serviços, por outro, devido aos baixos custos da mão-de-obra e a políticas voluntaristas dos Estados dessa região. O documento refere que os BRICS atingirão, no seu conjunto, cerca de 2040-2050, o PIB dos países que constituem actualmente o G7.

Quanto à questão demográfica, praticamente todo o crescimento populacional ocorrerá na Ásia, África e América Latina, sendo apenas de 3% o que acontecerá no Ocidente, segundo o NIC, sendo os Estados Unidos o país que sofrerá menos a esse respeito,

devido ao movimento migratório e a taxas mais altas de natalidade. Por essa razão, prevê-se que a procura de alimentos aumentará em 50% cerca de 2030.

Na página xi afirma-se que o movimento de integração regional em curso na Ásia, cerca de 2025, poderá ter implicações no comércio internacional, levando à existência de três grandes blocos comerciais e financeiros, ocasionando eventualmente mais dificuldades na obtenção de acordos no seio da Organização Mundial do Comércio.

O papel dos Estados Unidos nas novas condições de uma maior multiplicidade de poderes, embora como principal superpotência, indispensável na luta antiterrorista, necessitará da cooperação de outros parceiros na sua actuação na cena internacional, no confronto com os outros desafios com que o mundo se depara.

O *Executive Summary* termina, na página xii, com a asserção de que a “adaptação ou o revigoramento das instituições internacionais depende da liderança. A tendência actual sugere que a dispersão de poderes e autoridade criará um deficit de “governança” global. Combater esta tendência requer uma liderança forte da comunidade internacional por algumas potências existentes, incluindo as emergentes”.

Conclusão que nos parece retirada directamente da teoria realista das Relações Internacionais, segundo a qual são as grandes potências que decidem sobre os destinos do mundo, neste caso com a cumplicidade dos poderes emergentes. É a visão, quanto a nós errada, do *establishment* americano, que tantos males tem causado ao mundo, ao secundarizar o papel das outras nações na resolução dos problemas que interessam a todos, nomeadamente através da dualidade de poderes existente nas Nações Unidas entre o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral.

IV. 6. A nova administração americana

Como escrevi num artigo saído no jornal PÚBLICO em 18 de Maio de 2008, encontrando-me então como investigador no Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas, qualquer que fosse o novo presidente americano, era previsível uma mudança na política internacional. Nessa altura, estava-se ainda longe, por um lado, da escolha definitiva do candidato democrata, com uma luta cerrada entre Barack Obama e Hillary Clinton, e, por outro, o Senador John McCain, sozinho no lado republicano, obtinha resultados muitos positivos nas sondagens. A poucos meses do fim da presidência Bush, fazia-se, nas diferentes candidaturas, um balanço muito negativo desta administração, com o veterano da Guerra do Vietname a condenar, sem complacência, os métodos de tortura utilizados para obter informações dos prisioneiros detidos em Guantanamo e outros locais. Adiantava mais, na primeira versão do meu artigo, (que teve de ser reduzido por falta de espaço), que McCain tinha sido o principal denunciador no Senado dos negócios ilícitos entre a Boeing e a Força Aérea dos Estados Unidos, que levariam ao cancelamento, em 2004, de um contrato com aquela companhia e ao julgamento e prisão de dois quadros de topo de cada uma das instituições.¹⁰⁴ A fazer lembrar a pertinência da advertência do Presidente Eisenhower sobre os perigos do poderoso complexo militar-industrial americano. Em 2008, seria reaberto o concurso, ganho então pela AIRBUS, juntamente com a companhia americana do Alabama *Northrop Grumman*, para o fornecimento de 179 aviões de reabastecimento à Força Aérea dos Estados Unidos, no valor de 35 mil milhões de dólares. Num momento em que se vivia já os primórdios da grande crise financeira e económica que deflagraria nos últimos meses de 2008, alguns congressistas americanos levantaram-se contra o facto da Força Aérea atribuir aqueles fornecimentos a uma companhia estrangeira, quando a verdade é que a participação da *Northrop* no consórcio assegurava que muito do trabalho seria fornecido por cidadãos americanos, num dos mais débeis Estados, em termos económicos, da União. Essas pressões levaram novamente à anulação do concurso pela GAO, *Government Accountability Office*, organismo de fiscalização dependente do Congresso. Com a administração Bush de saída, esta deixou para a sua

¹⁰⁴ FINANCIAL TIMES, 19/6/2008.

sucessora a reabertura do mesmo, o que aconteceu no decorrer de 2010, tendo a AIRBUS e a *Northrop* recusado de início participar, por evidente favorecimento da Boeing, mas mais tarde, depois de algumas alterações ao concurso, a AIRBUS reconsiderou a sua posição.¹⁰⁵

No final da campanha para a presidência americana, em 2008, o Senador McCain apresentava uma postura diferente da administração Bush, demarcando-se não apenas dos métodos de tortura empregues por aquela (amplamente documentados no relatório do Senado americano de 20 de Novembro de 2008, intitulado *Inquiry into the Treatment of Detainees in U.S. Custody*), como do objectivo final de vencer a Guerra do Iraque. Com efeito, anteriormente havia sido um dos mais fervorosos adeptos de um reforço substancial dos efectivos, tendo depois passado a apoiar a nova estratégia de Bush de retirada progressiva, com a substituição das tropas americanas por iraquianas, à semelhança do que o Presidente Nixon fez no Vietname.

A minha conclusão nesse artigo, redigido em princípios de Março de 2008, era a de que, qualquer que fosse dos três o candidato escolhido para presidente, iria haver “uma presumível mudança na política internacional”. Adiantava que, tal como explicava Joseph Nye numa entrevista à revista *American Interest* de Novembro/Dezembro de 2007, a nova política externa dos Estados Unidos deveria ser baseada num *smart power*, misto de *hard* e *soft power*, consistindo em manter o poderio militar como instrumento de dissuasão, mas retirando-lhe os atributos de meio prioritário para atingir objectivos políticos, como estavam a fazer os neoconservadores, levados para o poder por George W. Bush. E chamava a atenção para as semelhanças entre as proposições de Joseph Nye e as contidas no documento de Javier Solana, de Dezembro de 2003, intitulado *Estratégia de Segurança Europeia*, onde se mostrava que os problemas do mundo actual não podem ser resolvidos prioritariamente através do poder militar, mas de um conjunto de acções que passam pela cooperação internacional entre todos os países afectados pelos novos problemas das alterações climáticas, migrações, epidemias, terrorismo internacional, proliferação das armas de destruição massiva, escassez de recursos naturais e, agora também, no que respeita às medidas contra a grande crise financeira que a todos afectou. Tudo isto sob a égide das Nações Unidas e com o concurso de outras organizações regionais para além da União Europeia, como a ASEAN, a União Africana, o Mercosul, etc.

¹⁰⁵ FINANCIAL TIMES, 10/3/2010.

No seu discurso de posse, como 44º presidente dos Estados Unidos, Barack Obama afirmou: “procuramos uma nova forma de lidar com o mundo muçulmano, baseada no interesse mútuo e no mútuo respeito”.¹⁰⁶ Em 6 de Abril, no Parlamento turco, acrescentou que os Estados Unidos “não estão nem nunca estarão em guerra com o Islão”.¹⁰⁷ Mas foi no seu primeiro grande discurso sobre política internacional, pronunciado na milenária Universidade de Al-Azhar, no Cairo, em 4 de Junho de 2009, que se dirigiu directamente ao mundo islâmico num dos seus principais centros culturais.¹⁰⁸ Invocando as suas próprias raízes, expôs um programa de reconciliação, em geral, entre o Ocidente e o Oriente, e os Estados Unidos e os muçulmanos, em particular. “Vim aqui procurar um novo começo entre os Estados Unidos e os muçulmanos de todo o mundo”, afirmou. Atacando as minorias extremistas islâmicas, mas também aqueles que na América confundem todo o muçulmano com um terrorista, Obama pugnou pela paz no Médio-Oriente, exortando ao fim do terrorismo como arma política do lado palestino, e a uma maior cooperação do Estado de Israel na solução do conflito, condenando sem rodeios a instalação dos colonatos em território palestino.

Discurso muito corajoso, sem dúvida, num dos principais centros culturais do Islão, defendendo a existência do Estado de Israel e uma coexistência pacífica com um Estado palestino, na véspera de partir para um dos principais campos de concentração da Segunda Guerra Mundial, o de Buchenwald, onde iria prestar homenagem às vítimas do Holocausto, condenando todos aqueles que o têm negado.

Desenvolvendo a sua alocução em cinco pontos, começou por condenar o extremismo da Al Qaeda e justificar a presença no Afeganistão, numa coligação com 46 nações, mas assegurando que a saída das tropas americanas do Iraque está prevista para 2012, numa guerra que, confessou, provocou enormes divisões no seu país.

No segundo ponto reafirmou a necessidade de resolução do conflito israelo-palestino, nas condições acima descritas, com cedências de ambas as partes, de modo a que as várias comunidades, cristãs, judaicas e muçulmanas, ali possam viver em paz.

No terceiro capítulo falou da necessidade do controle das armas nucleares, relacionando-o com o Irão e a Coreia do Norte, de modo a prevenir uma corrida a esse

¹⁰⁶ BBC NEWS, 20/1/2009.

¹⁰⁷ THE NEW YORK TIMES, 7/4/2009.

¹⁰⁸ SOURCES SAY, Comissão Europeia, 4/6/2009.

tipo de armamento, especialmente no Médio-Oriente, dados os diversos interesses em presença, nomeadamente a clivagem entre chiitas e sunitas.

Nos quarto, quinto e sexto capítulos referiu-se aos direitos e liberdades em geral, democracia, liberdade na prática de todas as religiões e direitos das mulheres, especialmente o direito à educação, que continua a ser-lhes negado em muitos países muçulmanos, não tendo deixado de assinalar a contradição existente entre a negação desses direitos mais elementares e o facto de em países como a Turquia, o Bangladesh, o Paquistão e a Indonésia várias mulheres terem já exercido o cargo de Presidente da República. Neste aspecto, o discurso de Obama teve uma acuidade reforçada por ser pronunciado num país onde os direitos da oposição ao regime praticamente não existem, as minorias religiosas, como os coptas, são perseguidas e as mulheres assumem um papel mais que secundário na sociedade.

No geral, tratou-se de um discurso inédito de um presidente americano, que só poderia ter sido pronunciado por alguém com o passado e a formação de Barack Obama, o que muda por completo a imagem que os Estados Unidos granjearam na última década ao envolverem-se na chamada “*war on terror*” contra alguns países muçulmanos. Talvez por essa razão tenha sido atribuído a Obama o Prémio Nobel da Paz de 2009, se pensarmos igualmente no discurso pronunciado em Praga, em 5 Abril do mesmo ano, em favor do banimento total das armas nucleares. No Cairo, citou ainda as célebres palavras de Thomas Jefferson: “Espero que a nossa sabedoria cresça com o nosso poder e nos ensine que quanto menos o usarmos mais ele será forte”.

O programa de Obama

Numa visita à Europa em princípios de Fevereiro, poucas semanas depois da tomada de posse, a fim de participar na Conferência sobre Segurança em Munique, o Vice-Presidente John Biden proclamou: “Venho à Europa representando uma nova administração decidida a marcar um novo tom nas relações dos Estados Unidos com o mundo. Escutaremos, participaremos e pediremos conselho. Manteremos um correcto respeito pela opinião dos outros. A América necessita do mundo, assim como o mundo necessita da América”.¹⁰⁹ Esta foi considerada por muitos observadores como uma declaração sobre o fim do unilateralismo da era Bush, no mesmo local onde o seu antigo

¹⁰⁹ EL PAÍS, 8/2/2009.

Secretário de Estado, Donald Rumsfeld, em plena Guerra do Iraque, tinha chamado “velha Europa” àqueles que não estavam de acordo com a invasão americana daquele país. Nesta altura, a administração americana ainda não tinha decidido alterar significativamente o plano de Bush sobre o escudo antimíssil, que tantas objecções recebeu do lado dos russos, mas já anunciara a intenção e estava a negociar com aqueles uma redução substancial das ogivas nucleares, nomeadamente as existentes ainda na Europa, com o fim de se atingir o banimento total desse tipo de armamento. Quanto ao primeiro ponto, tomou essa decisão mais tarde, no decorrer de 2009, não sem algumas objecções de alguns meios políticos da Polónia e da República Checa. Quanto ao segundo, foi assinado em Praga, em 8 de Abril de 2010, pelos presidentes Obama e Medvedev, da Rússia, uma nova versão do Tratado START, *Strategic Arms Reduction Treaty*, que reduz para 1550 o número de engenhos nucleares estratégicos à disposição de cada um dos países, anteriormente de 2200. Também o número de sistemas de lançamento desses engenhos, em terra, mar e ar, passa de 1600 para um máximo de 800. Redução não muito significativa em termos práticos, mas que vai no bom caminho para uma eliminação total, que o presidente americano anunciou, de todo o armamento nuclear. De salientar que o tratado prevê inspecções mútuas sobre estas reduções e que ambos os governos terão que submeter aos respectivos parlamentos as novas cláusulas do tratado.

Três dias antes da assinatura do novo START, em 5 de Abril, tinha sido anunciado pela Casa Branca que os Estados Unidos, a partir de então, utilizariam as suas armas nucleares apenas contra Estados que também as possuísem e que essa nova estratégia previa igualmente o cancelamento de programas de desenvolvimento de novas armas nucleares. O Irão e a Coreia do Norte seriam a única excepção por não colaborarem nas disposições do Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

Como bem salientou o professor da conhecida Universidade de Aberystwyth, no País de Gales, Campbell Graig, num artigo no *The New York Times* de 9/4/2010, intitulado *Just Like Ike (on Deterrence)*, esta nova estratégia, intitulada *Nuclear Posture Review*, abriu um período de nove dias de intensa actividade diplomática da presidência americana com vista ao controle e redução do armamento nuclear. Craig salienta que na Primavera de 1957 o Presidente Eisenhower também tinha anunciado uma estratégia de não utilização das armas nucleares contra Estados que não as possuísem, marcando assim pela primeira vez uma linha separadora entre guerras convencionais e nucleares, o que não aconteceu, como se sabe, no final da Segunda Guerra Mundial com duas explosões

atómicas no Japão. As armas nucleares serviriam assim para impedir uma guerra nuclear, dado o poder de retaliação do inimigo, o que aconteceu durante os cerca de 40 anos da guerra-fria. O professor de Wales acrescenta que, após esta declaração de Eisenhower, se formou uma corrente de opinião contrária no Pentágono, apoiada por alguns elementos do Partido Democrata e intelectuais como Kissinger, segundo a qual os Estados Unidos poderiam, se necessário, lançar e vencer uma guerra nuclear “limitada”. Da minha parte e como contraponto, relembro as terríveis e inconscientes declarações de Mao Tsé Tung, dessa época, de que a China poderia sofrer um ataque nuclear e sobreviver com a parte da população não atingida.

Ainda a este respeito, convém acrescentar que esta estratégia de Obama contrasta com a de George W. Bush, que num documento publicado três meses depois do 11 de Setembro de 2001 afirmava que os Estados Unidos reservavam-se o direito de utilizar armas nucleares para combater um largo leque de ameaças, como ataques com armas químicas e biológicas ou ataques convencionais em larga escala.¹¹⁰

O terceiro acontecimento importante no domínio nuclear, nestes 9 dias de que falou Campbell Craig, foi a cimeira de Washington de 12 e 13 de Abril de 2010, com a presença de 47 Chefes de Estado ou Primeiros-Ministros, para tratar de problemas relativos aos perigos da proliferação nuclear e às condições de segurança dos materiais utilizados nesse armamento. Os Estados Unidos receiam que em alguns países as condições de segurança sejam de molde a permitir que terroristas, nomeadamente da Al Qaeda, possam apoderar-se de utensílios que lhes permitam fabricar armas atómicas, mesmo em pequena escala. O principal visado, o Paquistão, apressou-se a comunicar que não existia esse perigo nas suas instalações. Enquanto outros, como a Ucrânia, o México e o Canadá se comprometeram a eliminar os seus stocks em excesso de urânio enriquecido e plutónio ou oferecê-los aos Estados Unidos. A Rússia informou que tinha fechado um reactor de plutónio com capacidade para fabricar armas nucleares, enquanto se sabe que continuam conversações entre os dois países sobre o destino a dar a quantidades de plutónio que possuem, capazes de fabricar 17.000 armas nucleares. Uma segunda reunião sobre este tema ficou marcada para 2012, na Coreia do Sul.¹¹¹

Acerca dos outros temas de política internacional, a Casa Branca havia anunciado já a mudança de política em relação às alterações climáticas e à necessidade de investimento nas energias renováveis, com o objectivo de recuperar alguns milhares de postos de

¹¹⁰ THE NEW YORK TIMES, 5/4/2010.

¹¹¹ THE NEW YORK TIMES, 13/4/2010.

trabalho que desapareceram com a grande crise financeira. Quanto ao primeiro aspecto, a nova administração, mesmo sem estar autorizada pelo Congresso, participou activamente, como se sabe, na Conferência sobre as Alterações Climáticas, organizada pelas Nações Unidas e realizada em Copenhaga em Dezembro de 2009.

É de realçar igualmente a declaração de Obama, anterior mesmo à sua eleição, de que estaria disponível para conversações directas com o Irão sobre todos os assuntos pendentes, o que na altura levou a uma afirmação de desacordo de Hillary Clinton.

O certo é que efectivamente, aparte alguns contactos discretos no início da nova presidência, não se avançou muito nessas conversações, possivelmente porque entretanto o Irão entrou em convulsão durante as eleições presidenciais de Junho de 2009, com centenas de milhares de pessoas a protestarem contra uma alegada fraude eleitoral.

Tal como referi noutro artigo meu, publicado no jornal PÚBLICO de 20 de Dezembro de 2009, sem a eleição de Obama e a sua política de mão estendida ao Irão, contrastando com as sérias ameaças de guerra da administração Bush e do governo de Israel, nunca o povo iraniano teria tido a coragem de sair para a rua a protestar contra o seu governo, sujeitando-se às mais graves consequências, que mais tarde se iriam confirmar, criando uma situação pré-revolucionária que chegou a ameaçar a própria existência da República Islâmica.

Por último, mas não de menos importância, uma delegação dos Estados Unidos participou, com o estatuto de observador, pela primeira vez em mais de 10 anos, numa reunião do Tribunal Penal Internacional, na Haia, o que não foi assinalado devidamente pela imprensa internacional. A última vez que Washington participara numa reunião do TPI havia sido em 1998, durante a presidência de Bill Clinton, nas negociações finais sobre o estatuto do tribunal, que foi assinado em Roma, a 31 de Dezembro de 2000. Mais tarde, George W. Bush decidiu revogar essa assinatura para impedir que os militares americanos no Afeganistão e no Iraque pudessem ser acusados de crimes de guerra. Desde então, 110 Estados ratificaram o estatuto do tribunal, que entrou em funcionamento a 1 de Julho de 2002.¹¹²

No capítulo interno, Obama foi confrontado logo de início com a mais grave crise do sistema capitalista desde há 80 anos, de que a falência da GENERAL MOTORS é um exemplo significativo. Alguns ajustamentos tiveram que ser feitos aos planos de

¹¹² SOURCES SAY, Comissão Europeia, 18/11/2009.

recuperação que vinham da administração anterior, não tendo sido fácil o acordo do Congresso na autorização dos milhares de milhões de dólares de fundos necessários, havendo uma corrente importante a favor da não intervenção na economia e no sistema financeiro, como tinha acontecido com o governo republicano de Hebert Hoover, aquando da Grande Depressão, como já referimos.

A administração foi confrontada também com a necessidade de salvar a face da América no que respeita a Guantanamo e aos outros locais onde se praticou a tortura por ordem dos mais altos responsáveis governativos, como Donald Rumsfeld, referenciado no relatório do Senado que citámos atrás. Obama foi muito pressionado para mandar fazer uma detalhada investigação a este propósito, incluindo a actividade do corpo médico ao serviço da CIA e das forças armadas americanas, que dava o apoio técnico necessário àquelas actividades.

O Prémio Nobel Paul Krugman publicou um artigo no *The New York Times* de 16 de Janeiro de 2009, poucos dias antes da posse da nova administração, espelhando bem o estado de espírito de uma boa parte da população americana acerca das actividades da presidência Bush/Cheney. Com o título *Forgive and Forget?*, o autor critica as afirmações recentes de Obama de que era melhor olhar para o futuro do que para o passado. “Os abusos concretizaram-se na política ambiental, como no que se refere ao direito de voto, envolvendo o uso do poder para premiar parceiros políticos e punir os adversários”, escreve Krugman. O escândalo estendeu-se ao Departamento de Justiça na atribuição de lugares a “*right-thinking*” Americans, na expressão do autor, como na atribuição de milhares de milhões de dólares, sem concurso e sem controle, à firma *Halliburton*, para reconstrução do Iraque, empresa de que Dick Cheney tinha sido dirigente antes de tomar posse como Vice-Presidente. E Krugman refere que o mesmo se tinha passado com as ilegalidades cometidas durante a presidência de Reagan pelo grupo conhecido por “Irão-contras”, condenados pela Justiça e mais tarde perdoados pelo Presidente Bush-pai. Alguns apareceram a colaborar na administração Bush-filho, assegura o Prémio Nobel. E conclui, em relação ao presente: “Se branqueamos os abusos dos últimos oito anos, podemos estar certos de que acontecerão novamente”.

Ainda em termos de política interna, o grande feito de Obama, a fechar o seu primeiro ano de mandato, foi sem dúvida ter obtido a aprovação do seu Plano de Saúde, depois de uma batalha difícilíssima que, em alguns momentos, pareceu estar perdida definitivamente. Com uma votação cerradíssima, em que 34 congressistas do Partido Democrático votaram pelos Republicanos, o plano passaria em 21 de Março de 2010, com 219 votos

a favor e 212 contra, depois de muitas emendas e concessões por parte do governo que, não obstante, conseguiu que mais 32 milhões de americanos passassem a ficar cobertos por um seguro de saúde. O que levou o Presidente Obama a afirmar: “este dia representa mais uma pedra importante na construção do *Sonho Americano*”.¹¹³

No seu segundo discurso sobre o “Estado da União”, pronunciado em 25 de Janeiro de 2011, cinco dias depois do fim da visita do Presidente chinês Hu Jintao aos Estados Unidos, e aproveitando o clima de competição com aquele país e a Índia, Obama apelou a um maior investimento na educação, na criação de empregos em sectores como o das energias renováveis, (de que a China é actualmente o maior produtor), e nas infra-estruturas, incluindo a criação de uma rede de comboios de alta velocidade. Para isso propôs a eliminação dos subsídios às grandes empresas petrolíferas, num processo de redução do deficit das contas públicas, que inclui o da Defesa, como veremos mais à frente. Tudo indicando que Obama tenciona apresentar-se a um segundo mandato presidencial, o desaire do Partido Democrata nas eleições intercalares para o Congresso de Novembro de 2010, dificultando a sua tarefa de governação, (e até pondo em risco o seu plano de saúde), deverá obrigá-lo a uma postura mais conservadora que irá ao encontro do eleitorado centrista. Entretanto, o sucesso obtido com a perseguição e eliminação do chefe máximo da Al Qaeda dá-lhe mais probabilidades de êxito, se outros acontecimentos em seu desfavor não intervierem.

¹¹³ THE NEW YORK TIMES, 21/3/2010.

Capítulo V

V. 1. As mudanças na China e a relação com a América

Com Deng Xiaoping em 1979, que havia regressado à actividade política dois anos antes, logo a seguir à morte de Mao Tsé Tung e à derrota da facção maoista no seio do partido comunista chinês, a China vai abrir-se ao mundo, aproveitando inteligentemente o ambiente de desenvolvimento económico criado pelos chamados “tigres asiáticos” (Coreia do Sul, Singapura, Taiwan, Hong Kong) e o Japão. A pouco e pouco, as reformas fazem-se através da abertura ao comércio internacional das cidades costeiras, durante a década de 1980, por vezes com retrocessos devido à intervenção dos conservadores, até se chegar ao fatídico ano de 1989, marco das maiores mudanças na segunda metade do século xx, quando, ao contrário do que se passou na União Soviética, a direcção do partido decide não liberalizar o regime e esmagar a revolta que ficou conhecida como de Tiananmen. A partir do mês de Abril, os estudantes de Pequim saem para a rua reclamando mais liberdades, movimento que alastra a outros pontos do país. A Lei Marcial é decretada em 19 de Maio e a revolta é esmagada em princípios de Junho, com os resultados que se conhece. O estado de excepção só será levantado em 10 de Janeiro de 1990.

A China vai pois entrar no sistema de economia de mercado, sem adoptar os princípios democráticos ocidentais. Shenzhen, cidade vizinha de Hong-Kong, é declarada, em 1 de Maio de 1980, a primeira “Zona Económica Especial” e é visitada por Deng Xiaoping em 1992, num dos seus últimos actos oficiais. Jiang Zemin suceder-lhe-à como Chefe de Estado, a partir de 27 de Março de 1993. Uns dias antes, a 19 de Março, é inscrito na Constituição chinesa o estranho conceito de “Economia Socialista de Mercado”.¹¹⁴ Em 2001 entra na Organização Mundial do Comércio.

A presidência de George W. Bush tinha começado com um incidente muito grave com a República Popular da China, em 1 de Abril de 2001, já referido: o caso do avião espião

¹¹⁴ LE MONDE, suplemento especial sobre a China de 21/2/1997.

americano EP-3E obrigado a aterrar num aeroporto militar chinês, depois de chocar com um dos caças que o perseguia. O outro avião que constituía a patrulha recebeu ordens para não abater o aparelho, mas fazê-lo aterrar. No mais puro estilo da guerra-fria, o avião destinava-se a espiar dispositivos militares chineses e era constituído por uma tripulação de 24 militares americanos, que só foram libertados 11 dias depois, não sem antes o governo de George W. Bush ter sido obrigado a pedir desculpas ao governo chinês.¹¹⁵ Na presidência de Bill Clinton, o incidente mais gravoso fora o bombardeamento da Embaixada da China em Belgrado pelos aviões da NATO, em plena guerra contra a Sérvia, a 7 de Maio de 1999, provocando 3 mortos e 20 feridos, o que motivou enérgicos protestos dos chineses.

Mas durante os oito anos de George W. Bush como presidente, aparte o incidente referido acima, as relações sino-americanas não podiam ser melhores, com os chineses a cobrirem o enorme endividamento dos Estados Unidos resultante das guerras do Iraque e Afeganistão. A administração americana passou assim a encarar a China não como uma ameaça, (segundo a visão dos neoconservadores), mas como uma oportunidade. O financiamento da dívida norte-americana pelos chineses tornou-se uma questão fundamental. Segundo números revelados recentemente pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, a China possuía, em Dezembro de 2009, 894,8 mil milhões de dólares em títulos do tesouro americano, enquanto o Japão ficava-se pelos 765,7 mil milhões, num total de 9.700 mil milhões de dívida, em Junho de 2009. O anúncio referia que os chineses tinham reduzido a posse desses títulos em cerca de 100 mil milhões depois do deflagrar da grande crise financeira internacional.¹¹⁶ No total, prevê-se que possuam 2.650 mil milhões de dólares em reservas monetárias.¹¹⁷

Aliás, ainda em meados de 2005, o teórico das Relações Internacionais Joseph Nye participou num debate na China sobre este tema, juntamente com académicos chineses e de outras nacionalidades, justificando as apreensões do lado americano em relação ao crescente poderio económico dos seus anfitriões. Nessa altura, os chineses queixaram-se do veto que o Congresso americano tinha acabado de apresentar, por questões de segurança, à aquisição da companhia petrolífera americana *US Unocal Corporation*, (fundada em 1890) pela *China National Offshore Oil Corporation*, CNOOC. A Unocal

¹¹⁵ Revista VEJA, 18/4/2001.

¹¹⁶ SOURCES SAY, Comissão Europeia, 1/3/2010. Informação recente mostra que em 2010 os chineses reduziram as compras da dívida americana e poderão mesmo estar a vender alguns activos através de intermediários em Londres. THE NEW YORK TIMES, 21/1/2011.

¹¹⁷ SOURCES SAY, Comissão Europeia, 5/1/11.

seria assim adquirida em 50% pela americana CHEVRON. O Japão terá igualmente chamado a atenção dos americanos para o aumento das despesas militares do governo chinês, o que levou o académico Qu Xing a lembrar que o Japão e a Alemanha também tinham chegado tarde como grandes potências à cena internacional e provocado mudanças através da força, o que não era o caso da China.¹¹⁸ De todo o modo, é um facto que os investimentos militares estão a aumentar na China, representando em 2009 a cifra de 70 mil milhões de dólares, cerca de 13% dos 534 mil milhões gastos pelos Estados Unidos no mesmo ano.¹¹⁹ Nye, por seu lado, afirmou que, 10 anos antes, quando tinha chegado ao Pentágono para trabalhar com a administração Clinton, assumira que se a China fosse tratada como um inimigo, os Estados Unidos poderiam estar certos de que ela o seria, efectivamente, no futuro. Inversamente, tratá-la de forma amigável não seria uma garantia de obter a sua amizade, a não ser que os dois países trabalhassem em conjunto nesse sentido. Foi o que aconteceu. Vários encontros e visitas recíprocas dos presidentes de ambos os países realizaram-se durante os mandatos de Bill Clinton e George W. Bush. Joseph Nye antevia a enorme importância que o crescimento económico da China iria trazer para a economia global e para a estabilidade política mundial. Mas não pensava que “a China fosse uma grande potência com objectivos expansionistas em termos militares”. A sua principal preocupação era Taiwan. Por isso, aconselhava o governo chinês a não utilizar aqueles meios no tratamento da questão.¹²⁰

Poucos meses depois de entrar em funções, o governo Obama inaugurou, em finais de Julho de 2009, um “Diálogo Económico e Estratégico” com Pequim. Segundo o *The New York Times* de 28/7/2009, “os dois países procuram formas de trabalhar conjuntamente em favor da retoma da economia, sobre as alterações climáticas e as tecnologias das energias não-poluentes, a não-proliferação nuclear, o contra-terrorismo e os desastres humanitários, como o de Darfur, no Sudão”. Com a participação de Obama, Hillary Clinton e outros altos funcionários e, do lado chinês, do Vice-Presidente para os Assuntos Económicos, que chefiava a delegação, e de um alto conselheiro em política externa, foi afirmado por este, logo de entrada, que “a crise económica tinha ajudado a unir os dois países”. Tratou-se, no fundo, de um fórum de contactos preparatórios para a visita de Obama à China em Novembro de 2009.

¹¹⁸ PEOPLE’S DAILY ONLINE, 23/8/2005.

¹¹⁹ FINANCIAL TIMES, 25/9/2009, segundo fonte do SIPRI. Mas o orçamento total americano para a Defesa, em 2011, é de 708,3 mil milhões, segundo o THE NEW YORK TIMES de 2/2/2010.

¹²⁰ PEOPLE’S DAILY ONLINE, 23/8/2005.

Com efeito, o Presidente Obama foi recebido em Pequim pelo Presidente Chinês Hu Jintao em 17 de Novembro, não sem antes ter feito uma paragem em Tóquio para tranquilizar os japoneses sobre as relações que os Estados Unidos estão a desenvolver com a China. Para o correspondente do *El País*, que cobriu esta última visita, o Japão sente-se “ensanduichado entre as forças que agora reinam e aquelas que vão reinar”.¹²¹ Em Pequim, os comunicados abordaram novamente os temas tratados no mês de Julho em Washington, como a crise económica e financeira, as alterações climáticas e a não-proliferação nuclear. Obama afirmou que “o diálogo é importante não apenas para os dois países, mas também para o resto do mundo”.¹²² Os Estados Unidos contam com a China na resolução do problema nuclear com a Coreia do Norte e o Irão, com quem aquele país tem relações privilegiadas, e pretenderiam que a moeda chinesa, o yuan, fosse revalorizada em relação ao dólar, o que os chineses recusam fazer, acusando também os Estados Unidos de protecção no campo comercial. Mais do que as visitas anteriores dos presidentes Clinton e Bush, a de Obama teve um impacto mediático superior pelos diversos incidentes que ocorreram quando, por exemplo, da deslocação a Xangai e dos contactos directos com o povo chinês ou através da internet, que os chineses não se coibiram de continuar a censurar, como tinha acontecido durante os Jogos Olímpicos de 2008. Querendo marcar a sua autonomia em relação à vontade dos chineses, exactamente 3 meses depois da sua visita, a 18 de Fevereiro de 2010, Barack Obama recebia na Casa Branca o Dalai Lama.

Por outro lado, durante a estada do presidente, o director da NASA expressou o desejo de colaboração entre os dois países nos diversos programas espaciais em curso, sabendo-se que esse foi um sector em que o governo americano teve de cortar importantes financiamentos para diminuir o seu extraordinário deficit de 1,6 milhões de milhões de dólares, ou 1,6 biliões, (1,6 *trillion*, em inglês), previsto para 2010, o equivalente a 11% do PIB.¹²³ Os chineses têm investido muito na corrida espacial e concretizaram com êxito três missões, podendo assim juntar-se à Rússia, que colabora há alguns anos com os Estados Unidos.¹²⁴

Entretanto, já em Janeiro de 2011, entre os dias 18 e 21, o Presidente chinês Hu Jintao realizou uma visita aos Estados Unidos, onde foi recebido com pompa e circunstância, que contrastaram com a forma como George W. Bush o recebeu em 2006, segundo

¹²¹ EL PAÍS, 14/11/2009.

¹²² THE NEW YORK TIMES, 17/11/2009.

¹²³ THE NEW YORK TIMES, 2/2/2010.

¹²⁴ SOURCES SAY, Comissão Europeia, 17/11/2009.

refere a imprensa internacional. Dos comentários de várias origens infere-se que a evolução da China continua a ser fonte de preocupações nos Estados Unidos. Para além das afirmações do incrível ex-embaixador de George W. Bush nas Nações Unidas, entre 2005 e 2006, John Bolton, (nomeado para torpedear a reforma da organização que o Secretário-Geral Kofi Annan acabara de preparar), apelando a uma política musculada contra o gigante asiático, que seria levada à prática por um futuro presidente dos Estados Unidos com um perfil oposto ao de Obama, houve também uma análise interessante de Henry Kissinger.¹²⁵ O antigo Secretário de Estado de Nixon publicou um artigo no *Washington Post* intitulado “Evitar uma guerra-fria entre os Estados Unidos e a China”, onde analisa os inconvenientes de um possível período longo de hostilidades, latentes, entre os dois gigantes. Isso poderia provocar uma escolha de campo pelos outros países, que seria extremamente prejudicial, implicando divisões dentro dos próprios países, como aconteceu durante 40 anos até à implosão da União Soviética. Acresce que, nesta era da globalização, os Estados Unidos e a China, por razões tecnológicas, são obrigados a actuar interactivamente por todo o mundo, uma vez que os problemas mundiais, como a proliferação nuclear, a energia e o ambiente, necessitam de uma solução global. Embora sejam dois países com visões do mundo muito diferentes, as condições actuais da nova ordem mundial condicionam-nos a uma estreita cooperação.¹²⁶

¹²⁵ Sobre o papel de John Bolton na ONU falaremos mais à frente na III Parte. As suas declarações sobre a China foram publicadas pelo Financial Times de 18/1/11.

¹²⁶ Washington Post, 14/1/11.

V. 2. Mudança de poder para a Ásia?

Para além do que o relatório do *National Intelligence Council*, que analisámos, refere sobre este tema, se nos lembrarmos dos dois parâmetros que Paul Kennedy sugere para definição de uma grande potência (*superpower*), o poder financeiro e o militar, faltaria ainda aos países do Extremo-Oriente (e à Índia) o segundo, para que algum deles pudesse competir com os Estados Unidos, nos próximos anos. Daí a extrema atenção da China em não deixar passar para o Ocidente a ideia de que possa constituir uma ameaça nesse campo. Isso foi muito presente durante a presidência de George W. Bush, começada com o incidente do avião espião EP-3E, sem consequências. Mas mais tarde perpassou, sem dúvida, nalgumas mentes neoconservadoras a possibilidade de intervenções militares preventivas contra os principais adversários dos Estados Unidos, incluindo a China.¹²⁷ Lembramos que o próprio Wallerstein louvou o procedimento inicial do Presidente Bush, que depois descambou, por influência dos seus aguerridos conselheiros. O mesmo se passou nos debates em que Joseph Nye participou em 2005, em Pequim, quando esse sentimento de ameaça ainda estava muito presente nos Estados Unidos.

Como vimos anteriormente, na comparação dos orçamentos militares dos dois países, o da China representa apenas 13% do dos Estados Unidos. Mesmo que este número peque por defeito, levará alguns anos até que aquele país possa constituir uma ameaça séria no campo militar para os americanos. Resta saber, durante quanto tempo continuarão os chineses a auto-conterem-se no desenvolvimento do seu poder militar, preferindo usufruir de um sistema aberto no comércio mundial, que levou a um crescimento económico absolutamente imprevisível e incomparável com outra fase da história mundial, permitindo-lhes retirar cerca de 300 milhões de cidadãos da pobreza. Como exemplo histórico de contenção, existe o caso dos dois principais derrotados da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha e o Japão, que prescindiram de desenvolver o poder atómico militar, tendo a primeira, ainda, cedido uma parte da sua soberania, ao participar no projecto europeu da CECA, em 1950.

¹²⁷ Para reforçar esta minha convicção, apoio-me no que afirmou nesse sentido o conhecido politólogo brasileiro Hélio Jaguaribe numa conferência organizada em 5 e 6 Dezembro de 2005 pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em Lisboa.

Há uma outra questão que se põe, no entanto, na relação entre Estados Unidos e China, que é a de saber até quando continuará este país a cobrir os deficits do governo de Washington, especialmente em situações de crise como em 2008 e 2009, em que perdeu milhares de milhões de dólares não só em investimentos, como na desvalorização da moeda americana. Os mais altos responsáveis chineses já anunciaram por várias vezes que não estão dispostos a suportar por muito mais tempo essas perdas, tendo havido mesmo uma diminuição de 100 mil milhões de dólares no valor dos títulos do tesouro americano em sua posse, como vimos atrás. A menos que a administração Obama consiga pôr de novo a economia americana a funcionar com um índice de crescimento dinâmico, poderá estar em questão o financiamento de muitos programas estaduais, não apenas no campo espacial, como referimos, mas até no militar, o que provocaria uma dependência perigosa de Washington em relação a Pequim.¹²⁸

O certo é que, nas condições actuais, a economia e as políticas de ambos encontram-se muito ligadas em vários campos. Mas, sendo a teoria das Relações Internacionais incapaz de prever o futuro, ninguém poderá afirmar com rigor o que irá passar-se nos próximos anos, devendo ser tido em conta que a questão de Taiwan é um dos parâmetros mais incertos numa análise prospectiva acerca das relações entre os dois países

¹²⁸ Segundo o THE NEW YORK TIMES de 6 de Janeiro de 2011, os Estados Unidos anunciaram a maior redução no orçamento e no número das suas forças militares desde o 11 de Setembro de 2001, implicando um corte de 78 mil milhões de dólares nos próximos cinco anos e uma diminuição de cerca de 50.000 efectivos no exército e nos *marines*, conjuntamente.

V. 3. A contribuição de Kishore Mahbubani

O especialista em assuntos asiáticos, ele próprio professor na Universidade de Singapura e diplomata, Kishore Mahbubani, bastante conhecido nos países anglo-saxónicos, defende que a ascensão da China e da Índia faz parte de um movimento mais geral de modernização da Ásia. Em 2008 publicou “*The New Asian Hemisphere – the irresistible shift of global power to the East*”, onde escreve que os cerca de 900 milhões de ocidentais têm que se dar conta que “chegou ao fim a era da dominação pelo Ocidente da história mundial” e dos restantes 5,6 mil milhões de seres humanos vivendo nos outros continentes, que “não admitem mais decisões tomadas em seu nome pelas capitais do Ocidente”. Numa perspectiva diferente da ocidental, afirma que, se isso não acontecer, “poderemos caminhar para uma verdadeira crise no funcionamento da actual ordem mundial”.¹²⁹ Para si, só depois do início da Revolução Industrial, em finais do século xviii, teria havido uma decadência da Índia e da China, que foram então ultrapassadas. Até aí, estes países teriam tido índices de desenvolvimento superiores aos do Ocidente.¹³⁰

O autor não tem resposta à questão formulada por vezes no Ocidente, quanto a mim erradamente, sobre se o século xxi será “um triunfo histórico do Ocidente ou a sua derrota”. E diz que a resposta não pode ser dada agora. Depende da forma como os países ocidentais reagirão à ascensão da Ásia. A Índia e a China, afirma, não têm intenção de dominar o Ocidente, mas apenas atingir os seus níveis de conforto para as suas populações. Trata-se da “universalização do sonho ocidental, o que deverá representar um triunfo para o Ocidente”. Mas para muitos líderes ocidentais o mundo tornou-se perigoso devido a estas mudanças. E cita discursos de George W. Bush e de dirigentes da França e do Canadá para atestar as suas afirmações. Defende que uma das vantagens do Ocidente foi a de não se comprometer com ideologias e acreditar que as sociedades progridem melhor sem esse espartilho, ao contrário do que aconteceu com a

¹²⁹ MAHBUBANI, Kishore, *The New Asian Hemisphere – the irresistible shift of global power to the East*, Public Affairs, New York, 2008, pgs. 5 e 9.

¹³⁰ A atestar esta afirmação, o jornal *Le Monde* publica em 6/9/2010 um artigo de Pierre-Antoine Delhomais, que cita uma obra de Angus Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run, 960-2030*, onde é afirmado que, com um breve parênteses de dois séculos, a Ásia foi sempre a região economicamente mais forte do planeta e a China a primeira potência económica mundial. No ano 1000, a Ásia representava cerca de 70% do PIB mundial, em 1500, 65%, e em 1820, 59%. Neste último ano, a China representa ainda 29% do PIB mundial, passando em 1880 para 14% e diminuindo até 5% em 1950, por ausência de qualquer movimento de industrialização.

União Soviética. Mas curiosamente, depois do fim da guerra-fria o bloco ocidental estaria agora a cair nessa armadilha, ao querer impor e “iconizar” o seu conceito de democracia, que se tornou “numa espécie de cruzada, insistindo que ela pode ser exportada para qualquer sociedade numa qualquer parte do mundo, sem ter em conta o seu nível de desenvolvimento político”. E assim os desastres sucedem-se: no Líbano, na Palestina, no Iraque.¹³¹ Refere ainda palavras de Samuel Huntington no seu célebre “*The clash of civilizations*”: “O Ocidente usa as instituições internacionais, o poder militar e os recursos económicos para dirigir o mundo de forma a manter a sua predominância, proteger os seus interesses e promover os seus valores políticos e económicos”. Para Mahbubani, se isto não for alterado, o mundo corre sérios perigos, porque as populações não-ocidentais já o reconheceram e não estão dispostas a aceitá-lo. Por outro lado, o não reconhecimento do Ocidente de que já não tem condições para manter a sua dominação representa um grave perigo para o mundo.¹³²

As sociedades ocidentais terão pois que decidir se pretendem, no século xxi, defender os valores do Ocidente ou os seus interesses. Para o autor, muitos dirigentes dão prioridade à promoção dos valores, especialmente da democracia. Só que essa promoção é selectiva, como se verifica na Arábia Saudita, país a quem não é exigido o cumprimento dos valores democráticos por ser o principal fornecedor de petróleo às democracias ocidentais. E Mahbubani, cidadão de um Estado que deixa muito a desejar no cumprimento dos princípios democráticos, aproveita para utilizar os dois conceitos chineses que já referimos atrás, “ameaça e oportunidade”, para aconselhar aqueles que pertencem aos 12% da população mundial, que têm dominado os 88% restantes, a utilizarem a ascensão da Ásia como uma oportunidade que ajudará o Ocidente a manter os seus altos padrões civilizacionais, através de uma adaptação às novas condições em que se vive depois do desencadear da actual fase de globalização.

¹³¹ MAHBUBANI, ob. cit. pg. 6.

¹³² MAHBUBANI, ob. cit. pg. 7.

V. 4. A “derrota” do Ocidente

Retomando a questão afluída acima sobre este tema por Mahbubani, mas que efectivamente é tratada por muitos ideólogos que falam principalmente de “declínio do Ocidente”, pensando essencialmente na Europa, que, “coitada”, já não se faz respeitar como antigamente, vamos aqui apenas sumariamente dar uma outra visão do problema, uma vez que na III Parte iremos tratar mais profundamente da questão europeia.

Tomemos um artigo de Thérèse Delpéch, do *Centre d’Etudes et Recherches Internationales*, CERI, de Paris, aparecido no *Le Monde* de 23 de Novembro de 2009, intitulado “*Le déclin de l’Occident*”. Lembramo-nos de ter ouvido esta autora numa conferência na Fundação Gulbenkian sobre “As novas fronteiras da Europa”, em 26 e 27 de Outubro de 2004, queixar-se sobre a preponderância que a China estava a ter cada vez mais na cena internacional e defender uma política europeia de muito rigor para aquele país, devido ao seu não cumprimento dos direitos humanos, propondo um reforço do embargo no comércio de armas, que aliás continua em vigor. Claro que não ouvimos da sua parte uma condenação igual dos Estados Unidos sobre os casos de tortura nas prisões de Guantanamo e Abou Ghraib, que nessa altura eram já conhecidos.

No seu artigo no jornal francês ataca os três países que mais se têm destacado, na sua óptica, no confronto com o Ocidente, a Rússia, a China e o Irão. A primeira pela sua actuação na Chechénia, a China pelas suas ligações ao regime de Pol Pot, que nunca foram devidamente investigadas, e o Irão porque se autoproclamou depositário de uma missão de expansão do islamismo no mundo. Critica o Presidente Obama por “ter os braços abertos a todos os ventos, sem reear as tempestades ou as correntes de ar na aproximação do Inverno”. O tema do declínio do Ocidente seria recorrente em muitos períodos da civilização judeo-cristã e existiria já na mitologia grega, afirma. As tragédias ocorridas na Europa durante o século xx teriam contribuído para esse sentimento de catástrofe. Mas não se vê na autora um *meaculpa* sobre o passado colonial, por exemplo, que tantos crimes originou em três continentes, assim como nada refere acerca dos temas que não há muito ocuparam a sociedade francesa, por um lado a colaboração com os nazis durante a Ocupação na Segunda Guerra Mundial, por outro os

crimes e tortura cometidos pelos franceses contra os argelinos nas décadas de 1950 e 1960.

Nos Estados Unidos apareceu também, em 2004, um projecto de “Liga das Democracias”, defendida pelos neoconservadores, com o objectivo de criar uma nova aliança política, económica e militar que englobaria os países democráticos, segundo a visão de Washington, de forma a ultrapassar os obstáculos existentes na Organização das Nações Unidas no que respeita à resolução dos principais conflitos mundiais. Isto está muito bem documentado num artigo aparecido no jornal *Financial Times* de 6 de Novembro de 2004, (e também no *Washington Post* de 23 de Maio do mesmo ano), da autoria de James M. Lindsay e Ivo Daalder. Foi o momento em que a própria existência da ONU correu sérios perigos, no início do segundo mandato de George W. Bush. Os neoconservadores consideravam que o “trabalho” não estava ainda feito, pretendiam atacar o Irão e para isso procuravam uma cobertura institucional que a organização com sede em Nova Iorque certamente não lhes iria dar.

Num mais recente artigo na *The New Republic* de 23 de Agosto de 2008, intitulado “*The End of the End of History*”, o seu principal ideólogo, Robert Kagan, insiste na ideia, dividindo o mundo em autocracias e democracias, sendo estas, o conjunto dos aliados dos Estados Unidos, destinadas a promover a democracia no mundo. As primeiras, que constituiriam um renovado “eixo do mal”, não teriam actualmente ideologia, mas tão-só interesses pragmáticos a defender. A Rússia e a China destacar-se-iam neste grupo, protegendo países como o Irão, a Birmânia, o Sudão, a Coreia do Norte, o Zimbabué, o Vietname e as ex-Repúblicas Soviéticas da Ásia Central.

Esta dicotomia, a ser posta em prática com todas as suas consequências, tal como os neoconservadores o pretendiam quando estiveram no poder, seria um passo muito sério em direcção a um conflito generalizado a curto prazo. Julgo, porém, que hoje em dia, por tudo o que tem sido exposto em relação à crise financeira iniciada em 2008 e às mudanças geopolíticas que se estão a verificar, os ventos sopram a favor de uma aproximação e não de uma separação entre os povos e os seus respectivos Estados.

Razão para trazer aqui algo que escrevi em 2006 sobre Claude Lévi-Strauss, quanto a mim uma das figuras mais importantes e universais do pensamento do século xx, desaparecido há pouco. Num ensaio apresentado num congresso internacional,¹³³ que intitulei “A contribuição de Claude Lévi-Strauss para as Relações Internacionais na era

¹³³ X Congreso Solar, organizado pela Universidade Autónoma de México e o Instituto de Relações Internacionais Raul Roa, La Habana, 20 a 24 de Novembro de 2006. Ver Anexo III.

da globalização”, mostrava como o antropólogo, que começou a estudar as civilizações primitivas do Brasil na década de 1930, chegava à conclusão, 20 anos depois, na sua célebre obra *“Tristes Tropiques”*, que não existem civilizações superiores, nem uma civilização mundial. Existe uma coexistência de culturas, que se destacam umas das outras pelas diferenças que trazem, que constituem o seu maior contributo. E escrevia: “nenhuma cultura poderá invocar os seus próprios valores para julgar as outras e considerar-se superior a elas” e muito menos, como é evidente, pretender-se hegemónica.

Juntemos ainda a opinião de Jürgen Habermas sobre este tema, expressa num artigo publicado pouco tempo depois da invasão do Iraque a mando de George W. Bush: “O universalismo que reside no coração da democracia e dos direitos humanos é precisamente o que impede que seja imposto unilateralmente. A exigência universalista de validade que o Ocidente liga aos seus “valores políticos fundamentais” não deve ser confundida com a pretensão imperialista de que uma cultura e uma forma de vida política determinadas – sejam elas as da mais antiga democracia do mundo – se tornem exemplares para todas as sociedades”¹³⁴.

¹³⁴ HABERMAS, Jürgen, La statue et les révolutionnaires, LE MONDE, 3/5/2003.

Capítulo VI

VI. 1. O Grupo do G20

Segundo o *site* do G20, este organismo internacional foi criado em 1999, logo após a crise financeira asiática de 1997, tendo como objectivo a estabilização dos mercados através da cooperação entre os países mais desenvolvidos e as economias emergentes.

Desde então, têm-se realizado todos os anos reuniões com os ministros das finanças e os presidentes dos bancos centrais dos países que compõem este organismo informal, com vista a promover a estabilidade no sector financeiro internacional, o crescimento económico e um desenvolvimento sustentado.

A par de outros organismos formais e informais criados depois do final da guerra-fria, com o desenvolvimento do multilateralismo, como, por exemplo, o G8 (G7 mais a Rússia), o “Quarteto para o Médio-Oriente”, a ASEM, Asia-Europe Meeting, o G20 foi a principal organização internacional a ocupar-se e a tomar medidas, de forma concertada, para atacar os efeitos da Grande Crise Financeira em que o mundo entrou no Outono de 2008.

A sua primeira cimeira, com a participação de Chefes de Estado, foi em Washington, a 15 de Novembro de 2008, num dos momentos mais difíceis, em que não se viam quaisquer sinais de apaziguamento da crise. Participaram, além dos países que constituíam o G7, a União Europeia, os BRIC (ainda sem a África do Sul) e mais 8 países: Argentina, México, África do Sul, Turquia, Arábia Saudita, Coreia do Sul, Indonésia e Austrália.

No primeiro ponto do comunicado sobre esta reunião afirma-se: “Estamos determinados a fortalecer a nossa cooperação e a trabalhar em conjunto para restabelecer o crescimento global e realizar as reformas necessárias do sistema financeiro internacional”. E no ponto 2: “Nos últimos meses, os nossos países tomaram medidas urgentes e excepcionais para suportar a economia mundial e estabilizar os mercados financeiros. Estes esforços devem continuar. Ao mesmo tempo, devemos lançar os fundamentos de uma reforma visando assegurar que uma crise global, como esta, não volte a acontecer. A nossa actuação será guiada pela convicção de que os princípios de mercado, o comércio livre e o regime de investimentos, assim como mercados

financeiros eficazmente regulados, impulsionam o dinamismo, a inovação e o empreendedorismo, essenciais para o crescimento económico, o emprego e a redução da pobreza”.

Melhor declaração de fé nos princípios do capitalismo não podia haver, numa altura em que alguns chegaram a anunciar que este sistema poderia encontrar-se moribundo. De notar também que esta declaração leva a assinatura da China, único país do grupo dirigido por um partido comunista. Nos restantes pontos do documento são inventariadas as causas da crise e descritas as acções tomadas e a tomar, essencialmente no campo da regulação financeira e das medidas contra o proteccionismo, defendendo-se a continuação da abertura dos mercados e o comércio mundial, que, como se sabe, foi um dos sectores mais afectados, com uma redução de cerca de 10% durante 2009.

A segunda cimeira de Chefes de Estado do G20 realizou-se em Londres, a 2 de Abril de 2009. Com uma visão mais nítida do que se estava a passar, esta reunião foi muito importante e teve resultados mais concretos. Serviu para confirmar as medidas de apoio ao sistema financeiro, nomeadamente aos bancos, e a necessidade de lançar no mercado elevados estímulos financeiros para recuperação das economias dos países mais afectados. Como já referido, só nos Estados Unidos esses investimentos elevaram-se a cerca de 750 mil milhões de dólares.

Numa altura em que o principal problema era a falta de liquidez, devido ao colapso de centenas de bancos em vários pontos do mundo, o G20 decidiu nesta reunião introduzir 1 milhão de milhões de dólares nos mercados, (1 *trillion* ou 1 bilião, na nossa terminologia) através do FMI e do novo *Financial Stability Board*, FSB, que substituiu o *Financial Stability Forum*, de modo a reanimar a economia e o emprego. Estes dois órgãos terão também a função de supervisionar de forma muito directa os mercados, de modo a alertar os responsáveis em cada país de situações de grande perigosidade para as economias e os sistemas financeiros. Nesta cimeira decidiu-se também que as agências de *rating* passariam a ser vigiadas e supervisionadas de perto.¹³⁵

Importante também seria a cimeira de 25 de Setembro de 2009 em Pittsburgh. Num comunicado de mais de 50 pontos, os países do G20 assumiram que esse organismo será doravante “o primeiro fórum da nossa cooperação económica internacional, decidindo que o *Financial Stability Board* inclua as principais economias emergentes, registando

¹³⁵ Comunicado oficial da Cimeira do G20, Londres, 2 de Abril de 2009.

os seus esforços de coordenação, acompanhamento e reforço da regulação financeira”.¹³⁶

O G20 passa assim a substituir o G8 neste campo e este último dedicar-se-à principalmente aos problemas da segurança internacional. Trata-se de uma manifestação explícita das maiores potências económicas mundiais, agrupadas no G8, de que a partir de agora as grandes decisões sobre a economia e o sistema financeiro mundial não dispensam a participação, por um lado, dos BRICS, Brasil, Rússia (que já nelas participava), Índia, China e agora também da África do Sul e, por outro, dos 7 países, de vários continentes, referidos acima. Esta é sem dúvida a consubstanciação de uma mudança geopolítica importante, no começo da segunda década do século xxi, fruto de uma das maiores crises de sempre do sistema capitalista ocidental, tornado global depois do fim da guerra-fria.

Nos pontos 20 e 21 do comunicado oficial da cimeira e no seguimento das decisões acima, é declarado o aumento da quota dos países emergentes e em desenvolvimento no FMI para um mínimo de 5% e no Banco Mundial para um mínimo de 3% dos votos nos órgãos de decisão das respectivas instituições financeiras internacionais, reivindicação há muito afirmada por aqueles países. Foi aumentado também, nesta cimeira, o fundo de maneio do FMI em 500 mil milhões de dólares. Foram declaradas igualmente intenções de lutar contra a pobreza, proporcionando, através de acções concertadas, aos cerca de 4 mil milhões de pessoas vivendo nessas condições, o acesso a alimentação, combustíveis e meios de financiamento, que poderão contribuir para o crescimento da economia global, no quadro dos Objectivos do Milénio das Nações Unidas. Medidas para proporcionar fontes de energia, nomeadamente de origem renovável, a essas camadas desfavorecidas da população mundial, através de um fundo gerido pelo Banco Mundial, foram, por fim, anunciadas.

No quadro das suas competências, os países que constituem o G20 decidiram também na cimeira de Pittsburgh trabalhar por um mercado da energia mais transparente e estável e um crescimento económico sustentável e mais amigo do ambiente, lutar contra o proteccionismo, procurar concluir em 2010 as negociações da Ronda de Doha da Organização Mundial do Comércio (o que não aconteceu) e levar a bom termo os trabalhos sobre as Alterações Climáticas, que se realizariam em Dezembro de 2009, em

¹³⁶ Comunicado oficial da Cimeira do G20, Pittsburgh, 25 de Setembro de 2009.

Copenhaga, com os resultados conhecidos.¹³⁷ Finalmente, no comunicado seriam salientados os resultados positivos das acções contra a crise decididas pela Cimeira de Washington, em Novembro de 2008, que teriam evitado, segundo a Organização Internacional do Trabalho, que se perdessem entre 7 a 11 milhões de empregos em todo o mundo, desde o início da crise, que seriam a juntar aos 27 milhões de postos de trabalho que efectivamente desapareceram, durante o ano de 2009.¹³⁸

Mais duas cimeiras de Chefes de Estado seriam marcadas para Junho de 2010, no Canadá, e Novembro do mesmo ano na Coreia do Sul. Seria sugerida também a realização de uma cimeira em França, a realizar em Novembro de 2011, a partir de então com carácter anual, tendo este país declarado que se propõe tomar a iniciativa de institucionalizar as actividades do G20.

Na cimeira do Canadá, realizada em Toronto, em 26 e 27 de Junho, foram anunciadas a implementação do mecanismo de supervisão financeira, conhecido por Processo de Avaliação Mutua, lançado em Pittsburgh, (que consiste na detecção de níveis excessivos de deficit das contas públicas, reservas em divisas e fundos soberanos) e uma agenda de reformas baseada em quatro pilares. O primeiro reside numa forte rede de regulação financeira, baseada nas instituições sediadas em Basileia. O segundo, numa efectiva supervisão que permita detectar prematuramente os riscos e resolvê-los em seguida. O terceiro, na criação de meios para resolver os problemas sistémicos das instituições financeiras, bancos e outras, de modo a que o peso das intervenções necessárias não caia de novo sobre os contribuintes, como aconteceu em 2008 e 2009. Por fim, preconiza-se um reforço das instituições FMI e Banco Mundial na tarefa de avaliarem o sistema financeiro internacional e o tornarem mais transparente. Foi decidido também aumentar a percentagem dos votos dos países em desenvolvimento no Banco Mundial para 4,59%. E reiterar a determinação dos países que fazem parte do G20 de lutar contra o proteccionismo, contribuir para o cumprimento dos Objectivos do Milénio da ONU e a resolução da Ronda de Doha da OMC.¹³⁹

Da cimeira de Seoul, realizada em 11 e 12 de Novembro de 2010, resultou, essencialmente, o que passou a designar-se por Consenso de Seoul, programa para os países desenvolvidos, em especial aqueles que dispõem de grandes superávits, como a

¹³⁷ Por outro lado, os trabalhos da reunião de Cancún sobre o mesmo tema, em Dezembro de 2010, tiveram melhor sorte, como mais adiante veremos.

¹³⁸ SOURCES SAY, Comissão Europeia, 26/1/ 2010, Relatório da Organização Internacional do Trabalho, de Janeiro de 2010.

¹³⁹ Comunicado oficial da cimeira de Toronto do G20, 27 de Junho de 2010.

China e a Alemanha, investirem nos países em desenvolvimento, e particularmente nos menos desenvolvidos, nos sectores das infra-estruturas, de que aqueles continuam muito carenciados.

VI. 2. Os BRICS

A designação de BRIC, (actual BRICS), para identificar o Brasil, a Rússia, a Índia e a China foi dada por um economista da *Goldman Sachs* em 2001, quando se tornou claro que esses quatro países estavam a ganhar um poder económico e financeiro capaz de competir com as potências do G7, que já tinham entretanto acolhido a Rússia nas suas reuniões. A partir de 2006, empresas desses quatro países passaram a comprar alguns conglomerados ocidentais da indústria siderúrgica, mineira, automóvel, energética, petrolífera, bancária, informática e agro-alimentar, só para citar alguns dos principais sectores investidos por esses países.¹⁴⁰ Produtores de matérias-primas como o Brasil e a Rússia, fabricantes industriais, mas também de novas tecnologias, como a Índia e a China, beneficiaram do *boom* económico que se registou a nível mundial durante quase toda a primeira década do século xxi, (como tinha acontecido também na última do século xx), aumentando exponencialmente as suas capacidades financeiras. Ao mesmo tempo, *et pour cause*, são objecto de grandes investimentos das potências económicas ocidentais, incluindo o Japão, atraídas pela mão-de-obra barata e a globalização dos mercados. Todas as grandes marcas de automóveis, americanas e europeias, se instalaram na Rússia, na China e na Índia (que se especializou no fabrico de pequenos modelos). Quanto ao Brasil, há muito que é uma potência da indústria automóvel.

Não é de estranhar pois a aliança destes países, que também se associaram nas negociações contra os Estados Unidos e a União Europeia na Ronda de Doha da Organização Mundial do Comércio, iniciada em 2001 e ainda não concluída, e convidaram a África do Sul a participar, já como membro, na cimeira que se realizou na China, a terceira do grupo, em 14 de Abril de 2011.

Na OMC têm defendido os interesses do conjunto dos países que se designavam de “Terceiro Mundo” durante a guerra-fria, contra os dos dois grandes blocos ocidentais, pese embora a diferença de níveis de desenvolvimento no seio do grupo

A primeira cimeira dos BRIC, com a participação de três Chefes de Estado e do Primeiro-Ministro indiano, (anteriormente as reuniões tinham sido ao nível dos Ministros do Negócios Estrangeiros), realizou-se na Rússia em 16 de Junho de 2009 e da agenda constavam a crise financeira internacional e a reforma das instituições,

¹⁴⁰ SOURCES SAY, Comissão Europeia, 5/12/2006.

(incluindo a possível utilização de outra moeda mais estável que o dólar nas trocas comerciais), a segurança alimentar e energética, as mudanças climáticas, a ajuda ao desenvolvimento e o futuro do diálogo no interior da própria instituição. Na ocasião, o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Brasil, Celso Amorim, referiu-se à importância deste grupo de quatro grandes países, que incluem 25% das terras habitáveis no planeta, 40% de toda a população mundial e 15% do Produto Interno Bruto. Sinal dos tempos, poucas semanas antes da cimeira, o Brasil, grande cliente do FMI durante décadas, para colmatar os défices das suas contas públicas, acabava desta vez de se tornar credor da instituição, emprestando-lhe 10 mil milhões de dólares.¹⁴¹

A segunda cimeira dos BRIC, com os mesmos Chefes de Estado e de Governo, realizou-se em Brasília em 15 de Abril de 2010. Tendo como tema principal a crise financeira e a reforma das instituições internacionais, do comunicado da reunião consta o apoio destes países às mudanças que estão a acontecer na “governança” mundial, nomeadamente quanto ao funcionamento de um sistema internacional multipolar baseado na cooperação entre os Estados e no Direito Internacional, em que as decisões sejam tomadas colectivamente e de forma coordenada. Reafirma-se o importante papel do G20 na resolução dos problemas levantados pela crise financeira, mas também a necessidade da sua actuação no futuro, assim como a primazia de uma diplomacia multilateral com “as Nações Unidas a desempenharem uma função central na resolução dos problemas e ameaças globais” que o mundo actualmente enfrenta. E o comunicado salienta a necessidade de uma reforma daquela organização de modo a torná-la mais eficiente e representativa, do mesmo modo que refere a importância do Brasil e da Índia nas relações internacionais e as suas justas aspirações a desempenharem um papel mais interventivo no funcionamento da organização. Depois de tratar mais em detalhe os outros problemas da agenda internacional, alterações climáticas, terrorismo, pobreza e ajuda ao desenvolvimento, agricultura e energia, o comunicado elogia a decisão do Brasil de receber o 3º Fórum Global da Aliança das Civilizações, da iniciativa das Nações Unidas, realizado no Rio de Janeiro em Maio de 2010.¹⁴²

Agora já com a participação da África do Sul, na terceira cimeira dos BRICS em Hainan, no sul da China, em 14 de Abril de 2011, não deixaram de ressaltar algumas preocupações da parte dos parceiros do gigante asiático quanto às suas práticas comerciais, consistindo na compra essencialmente de matérias primas e na exportação

¹⁴¹ SOURCES SAY, 15/6/2009.

¹⁴² Comunicado oficial da Cimeira dos BRIC, Brasília, 15 de Abril de 2010.

de bens industriais, beneficiando de uma subvalorização do yuan. Ao mesmo tempo que eram pedidas medidas de regulação para acabar com a instabilidade dos preços das matérias-primas e dos alimentos. Mas no essencial, o grupo afirmou para o exterior uma intenção de reforçar os laços de cooperação, condenar os actos de terrorismo e pedir a conclusão das negociações em curso, no seio da Assembleia Geral das Nações Unidas, sobre a Convenção acerca do Terrorismo Internacional. Terminando com a afirmação da necessidade de reformar o Conselho de Segurança, para o qual a China apoia a entrada, como membros permanentes, da Índia, do Brasil e da África do Sul.¹⁴³

¹⁴³ Comunicado oficial da Cimeira dos BRICS, Hainan, 14 de Abril de 2011.

Conclusão

Tratámos nesta II Parte da equação Multilateralismo ou Império Americano, fazendo a ponte entre a I Parte, (onde desenvolvemos uma reflexão sobre a PESC, Política Externa e de Segurança Comum, e a PESD, Política Europeia de Segurança e Defesa), e a III Parte, que se vai seguir, onde vamos tratar do papel da União Europeia, (que alguns qualificam de Potência Civil), na, agora designada, “governança” mundial.

Em 2006, quando concebemos os arquétipos teóricos e práticos deste trabalho, estava-se longe de uma visão clara do futuro a curto prazo das relações internacionais. Vivia-se o início da segunda presidência de George W. Bush e não estava arredada a possibilidade de continuação da política de guerra, defendida pelos neoconservadores, apesar dos insucessos acontecidos no Iraque. John Kerry, o candidato democrata derrotado, defendia a mudança, com uma retirada a curto prazo do Iraque. Falava-se muito de um ataque ao Irão e até à Síria (o que acabou por acontecer, embora nunca oficialmente confirmado, com a destruição por Israel de instalações nucleares deste último país). Criava-se um clima favorável (como em 2002, no que respeita ao Iraque) a uma intervenção directa dos Estados Unidos no Irão, exacerbando-se a falta de colaboração deste país na questão das suas instalações nucleares e do seu não cumprimento das regras do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Depois, com o agravamento das operações no Afeganistão e uma situação no Iraque longe de estar controlada, passou o momento oportuno de atacar o Irão, com uma crescente oposição, não só a nível internacional, mas também dentro dos Estados Unidos, atingindo a popularidade de George Bush o seu mais baixo nível de sempre. Ocasão que o governo de Israel aproveitou para entrar na Faixa de Gaza, em Dezembro de 2008, e efectuar um dos mais terríveis massacres da história militar das últimas décadas, (documentado apenas pela cadeia de televisão *Al Jazeera*), a poucos semanas da tomada de posse do Presidente Barack Obama.

Na intervenção do Professor Hélio Juagaribe, que citei atrás, em princípios de Dezembro de 2005, a perspectiva de evolução geoestratégica, (apercebi-me agora), era também a de “Império Americano ou Mundo Multipolar”, o que não é, todavia, como se sabe, o mesmo que multilateralismo. Um mundo multipolar pode ser perigoso quando vários Estados atingem um poder económico e militar muito semelhante e podem entrar

em confronto. Foi o que aconteceu na fase que antecedeu a Primeira Guerra Mundial. Por outro lado, o multilateralismo (e o cumprimento das suas regras), que desenvolvemos no início deste capítulo, é essencial para uma convivência pacífica entre os Estados e os seus respectivos povos. É esse o contributo essencial da União Europeia, como iremos ver a seguir.

Há quem fale também de “Não-Polaridade” para caracterizar a situação actual. É o caso de Richard Haass, Presidente do *Council on Foreign Relations* dos Estados Unidos, que num artigo publicado na revista *Foreign Affairs* de Maio/Junho de 2008,¹⁴⁴ a poucos meses do fim da Presidência de George W. Bush e do deflagrar da Grande Crise Financeira, antecipava que estava a terminar o momento de unipolaridade dos Estados Unidos, que se tinha vivido depois do fim da guerra-fria. Em vez de multipolar, o autor caracteriza o mundo actual como constituído não apenas de algumas superpotências, que quantifica como 6, Estados Unidos, Rússia, China, Índia, Japão e União Europeia, (que possuem metade da população mundial, 75% do PIB e 80% das despesas em Defesa), mas também de uma miríade de outros centros de poder não-estatais.

Este diagnóstico era também o do “Relatório para 2025” do *National Intelligence Council*, que tratámos em detalhe. Como, igualmente, confirma as teorias de Robert Keohane e Joseph Nye, dos anos 1970, quando anunciaram, contra os realistas e neo-realistas, que a proliferação de organizações internacionais não-estatais ou mesmo intergovernamentais estava a criar as condições para que cada vez mais não fossem apenas os Estados a tomar sozinhos todas as decisões em política internacional.

Richard Haass confirma que os Estados são concorrenciados do topo, pelas organizações regionais e globais, e da base, por uma variedade de organizações não-governamentais, grandes corporações e...milícias, referindo-se aos grupos terroristas, que são hoje nos Estados Unidos e em muitos outros pontos do mundo uma grande fonte de preocupações, incluindo os carteis da droga.

Não haveria, assim, unipolaridade, porque os Estados Unidos teriam perdido as suas características de única superpotência. Porém, uma aparente multipolaridade, resultante dos países que nos últimos anos apareceram como potências emergentes, seria constantemente desafiada pelos outros múltiplos centros de poder a que acabámos de nos referir e para a existência dos quais muito contribuiu a globalização, com a facilitação dos fluxos fronteiriços de todo o tipo: pessoas, mercadorias, finanças,

¹⁴⁴ Com o título *The Age of Non-Polarity, What will follow U.S. Dominance*.

culturas, terrorismo, crime organizado, etc. Tratar-se-ia de uma “desordem não-polar”, com uma grande dificuldade de organização e funcionamento, devido às suas características, mas que Haass aparenta ao sistema descrito por Hedley Bull: uma mistura de “anarquia e sociedade”. Para pôr ordem nesta anarquia, o autor, bem ao estilo do *establishment* de Washington, não vê melhor solução que uma actuação paternalista dos Estados Unidos, não num regresso ao unilateralismo, mas num meter a “casa em ordem” do sistema internacional, aproveitando todas as potencialidades que para tal o seu país ainda conserva.

No fim do seu ensaio, Haass fala, mesmo assim, do multilateralismo como um meio essencial para lidar com um mundo não-polar. Defende a reforma das Nações Unidas e o seu *aggiornamento*, assim como a do G8. Aqui teremos que compreender o contexto em que escreveu, antes de Maio de 2008 e do despoletar da crise financeira e da eleição do Presidente Obama, que originaram na prática o alargamento do G8 a um G20, que, como vimos, poderá ser o embrião de uma instituição mais alargada, com capacidade e representatividade para tratar dos problemas do mundo, a nível económico e financeiro, que nos possa pelo menos poupar uma nova crise como a iniciada no Outono de 2008, o que já não seria mau. Mas sempre, em meu entender, debaixo do beneplácito das Nações Unidas, que precisam de ser mais “multilateralizadas” no que respeita ao funcionamento do Conselho de Segurança, criando-se ali uma representatividade idêntica à que existe no G20. Mas nunca com a intenção de contornar aquela organização a fim de permitir uma actuação livre daqueles que se dizem portadores e defensores dos “valores ocidentais” e os querem espalhar por toda a parte, (parafraseando Camões). Com esse objectivo, o mundo continuaria muito longe de se tornar mais pacífico.

III Parte

A Europa Potência Civil e a “Governança” Global

Introdução

No primeiro parágrafo do nº 1 da Introdução Geral, que intitulámos “Apresentação e enquadramento histórico”, referimo-nos ao objecto central do nosso trabalho como sendo o de analisar as perspectivas de desenvolvimento da União Europeia em dois planos: o da Política Europeia de Segurança e Defesa, PESD, (que no Tratado de Lisboa passou a designar-se por Política Comum de Segurança e Defesa, PCSD), no âmbito da PESC, e o da Europa Potência Civil, influenciando por meios pacíficos a política mundial, através da concepção e prática do multilateralismo, característica da construção europeia, e das suas relações inter-regionais.

Muitos criticam a Europa por não possuir nem procurar obter os atributos de grande potência militar, para além do poder económico que já detém. É o ponto de vista daqueles, segundo as teorias realista e neo-realista, para quem o poder militar e o poder económico, (mas essencialmente o primeiro), são determinantes, num mundo constituído por grandes potências (*superpowers*), que deteriam a capacidade de decidir os destinos da humanidade.

Mesmo que concordássemos com estas teorias, ao invés, como mostrámos na I Parte, a Europa desenvolveu desde 1999 uma estrutura militar no seu seio que lhe permite intervir em acções militares e de polícia, encontrando-se presentemente em três continentes na concretização de mais de 20 missões, sozinha, em cooperação com as Nações Unidas ou com a NATO. Mais do que um embrião de poder militar existe já, actualmente, na União Europeia um dispositivo militar integrado e implantado no terreno, que procurámos descrever em pormenor. Para não falar, igualmente, do poder militar de cada um dos países que a compõem, que no seu conjunto atinge mais de um milhão e meio de homens em armas,¹ a juntar ao armamento nuclear de dois dos seus

¹ Relatório da Agência Europeia de Defesa referente a 2009, de 21/12/10.

principais membros, Reino Unido e França, assim como aos dispositivos nucleares americanos ainda existentes em solo europeu e às dezenas de milhares de militares desse país estacionados neste continente.

Por outro lado, depois de analisarmos na II Parte a evolução do “império americano”, no que podemos considerar a segunda fase da “globalização” depois do fim da guerra-fria e que corresponde às duas presidências de George W. Bush, descrevemos as consequências geopolíticas das mudanças ocorridas com as intervenções militares americanas e a crise global, económica e financeira, que eclodiu a partir de 2008. Ou seja, a tentativa de reforço da posição hegemónica da superpotência Estados Unidos da América falhou, não só pelo insucesso das suas intervenções militares, como pelos desenvolvimentos económicos e financeiros resultantes do referido processo de globalização. Ao invés, deu-se uma ascensão de novas grandes potências económicas e financeiras, países como a China, a Índia, a Rússia e o Brasil, os chamados BRICS, a que se juntou a África do Sul, e de uma instituição como o G20, que tomou para si a direcção das medidas de combate à crise global deflagrada em 2008.

Como referem vários estudiosos e documentos publicados, por nós referidos, inclusive de entidades dependentes do governo norte-americano, a tendência actual será a de caminharmos para um mundo multipolar, em que o multilateralismo deverá ser o método de resolução dos problemas que afectam toda a humanidade: segurança, (com ameaças muito sérias de movimentos terroristas), alterações climáticas, pandemias, migrações de grande número de populações, controle e prevenção de crises no sistema político, económico e financeiro globalizado, gestão dos recursos naturais e da utilização do Espaço, concretização dos Objectivos do Milénio das Nações Unidas, etc.

Certo que esta tendência para tratar os problemas globais de maneira global vinha-se manifestando desde os finais da década de 1990, com a premência do problema das questões climáticas, de que resultou o Protocolo de Kyoto, com o Tribunal Penal Internacional, criado depois do eclodir das guerras na ex-Jugoslávia e do genocídio no Ruanda/Burundi, assim como, no ano 2000, a realização da grande assembleia de mais de 150 Chefes de Estado e de Governo, que se realizou na sede das Nações Unidas em Nova Iorque, de que resultou a aprovação dos Objectivos do Milénio para 2015.

A questão da “governança” global foi referida por nós no nº 2 da Introdução Geral, ao tratarmos das teorias das Relações Internacionais e ao explicarmos que foi James Rosenau com a sua obra *Governance without Government*, publicada em 1992, logo a

seguir ao fim da guerra-fria, que caracterizou a actual fase de evolução da comunidade internacional, a de uma nova globalização resultante da eliminação das barreiras entre o mundo comunista e o Ocidente, incluindo os seus aliados. Isso aconteceu há 20 anos, mas Rosenau antecipava muito do que se iria passar. Verificava que a autoridade dos governos nacionais estava a ser posta em causa pelos problemas que apareceram a seguir à implosão do comunismo, como, por exemplo, problemas étnicos resultantes das minorias existentes em muitos países do bloco soviético, até aí enquadradas por um sistema autoritário que se transformou em democrático, com todas as consequências resultantes dessa mudança. É notável como Rosenau detectou a importância da abertura dos mercados e as futuras crises financeiras, que se tornariam globais; o incremento do terrorismo e do tráfico de droga; o desenvolvimento de pandemias, como a sida e outras, e o que chamou, na altura, aumento da poluição ambiental; a redução das distâncias entre os povos através do desenvolvimento das tecnologias da informação, resultando tudo isto numa grande interdependência entre os países. Rosenau afirmava ainda que se tratava de dinâmicas ao mesmo tempo centralizadas e descentralizadas, que minavam a autoridade dos governos. E questionava-se se poderia haver uma “governança” mundial na ausência de uma autoridade central, assim como em que medida a estabilidade do sistema global dependia dessa mesma “governança”. Acrescentava que, a nível doméstico, ela era constituída por instituições governamentais, mas também informais e não-governamentais. O que já acontece em entidades como as Nações Unidas e a União Europeia, onde aquelas organizações têm o seu lugar próprio na fase de discussão e preparação das decisões, embora isso seja muitas vezes desconhecido pelo grande público. Em relação ao processo de preparação de legislação da Comissão Europeia, de que temos conhecimento directo, são milhares as reuniões realizadas pelas Direcções-Gerais que tratam dos diversos pelouros, durante o ano, com esse objectivo. Ainda recentemente isso aconteceu com a revisão em curso da Política Agrícola Comum, em que houve mais de 5000 contributos de diversas entidades interessadas dos Estados membros da União.

Rosenau inspirava-se também, na sua análise da situação internacional, na teoria dos sistemas de Kenneth Waltz, que considera funcionarem sem intervenção de uma autoridade central e por isso podem ser considerados como uma “governança” sem governo. Previa ainda uma diminuição da competição militar, que se poderá também considerar correcta, uma vez que os Estados Unidos deixaram de ter competidores a esse nível e talvez por isso, no período de 8 anos das presidências de George W. Bush,

apenas no Médio-Oriente foram desencadeados quatro conflitos armados, se considerarmos a parceria Estados Unidos/Governo de Israel: Afeganistão, Iraque, Líbano e Gaza, com a preparação ainda do desencadear de outras guerras, na Síria e no Irão, que só não terão sido levadas a cabo devido aos desastres das duas primeiras. (Claro que tudo isto levou ao incremento do investimento militar na China, que possui recursos mais do que suficientes para o fazer)². A ameaça de um holocausto nuclear seria reduzida, acrescentava Rosenau, ao contrário do período da guerra-fria, (embora tenhamos actualmente problemas com a actuação da Coreia do Norte e do Irão nesse sector), a rivalidade entre superpotências deveria transformar-se em competição económica, o que realmente está a acontecer. A complexidade da sociedade global seria de molde a não permitir que um só país pudesse dispor de uma hegemonia, como aconteceu anteriormente com a Grã-Bretanha e os Estados Unidos da América. Continuará a haver conflitos militares, mas estes não teriam grandes dimensões e a tendência seria de encontrar outras soluções, o que parece estar a ser confirmado actualmente, tanto pelo governo dos Estados Unidos, como pela NATO, onde este tema é afluído no seu novo Conceito Estratégico. Passaria a existir um sistema pluralista, a nível mundial, mais tolerante (em linguagem actual, multipolar), e que justamente tenderia para uma desagregação do centro, que implicaria a criação de uma “governança” a nível mundial para resolver desafios colectivos como o aquecimento global e outros, de que é exemplo a recente crise financeira global.

Passado este tempo, desde as importantes considerações de James Rosenau em 1992, o que parece actualmente manifestar-se é uma tendência, não apenas de tomada de consciência da necessidade de resolver os problemas da humanidade a nível global, mas a concretização de medidas, emanadas de instituições como o G20, onde têm assento alguns dos países mais importantes do planeta, que procura resolver os efeitos resultantes da crise financeira de 2008. O mesmo se poderá dizer das várias conferências sobre as alterações climáticas, que se têm realizado nos últimos anos, assim como o importante labor da Organização Mundial do Comércio na tentativa de fechar com sucesso as negociações da Ronda de Doha.

Antes de analisarmos qual o contributo da União Europeia, paralelamente ao das Nações Unidas, (que estudaremos mais brevemente), nesta tomada de consciência e na sua

² Apesar do embargo ao comércio de armas com a China por parte da União Europeia e dos Estados Unidos, existente desde 1989, aquele país tem hoje capacidade tecnológica para desenvolver a sua própria indústria de armamento.

realização prática, iremos abordar alguns elementos e instrumentos de pesquisa, de um ponto de vista teórico, disponíveis em três correntes de investigação utilizadas na disciplina de Relações Internacionais: o construtivismo, o cosmopolitismo e o neo-regionalismo. Nelas se encontram elementos conceptuais que nos ajudarão a desenvolver o que nos parece ser a vocação da Europa Potência Civil para, conjuntamente com os Estados Unidos e as Nações Unidas, participar na implementação de um novo multilateralismo no século xxi, de características diferentes do que se praticou durante a guerra-fria e nos 20 anos subsequentes. E isto porque as condições de funcionamento do sistema internacional se alteraram nos últimos anos, como já amplamente referimos, devido à não confirmação do reforço hegemónico dos Estados Unidos, à grande crise do capitalismo financeiro internacional, que abalou profundamente as estruturas políticas, económicas e financeiras das potências do chamado mundo ocidental, incluindo o Japão, em detrimento de um conjunto de países emergentes, que não só foram muito pouco abalados, como até reforçaram e estão a reforçar a sua posição nos *forum* de decisão dos assuntos internacionais.

Capítulo VII

VII.1. O construtivismo

Na nossa Introdução Geral, deixámos algumas palavras sobre a obra de Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, justamente considerada por muitos como uma das mais importantes no tratamento do construtivismo em Relações Internacionais, teoria que alguns, como o filósofo belga especialista do cosmopolitismo, Jean-Marc Ferry, consideram a mais sólida das que se ocupam das Relações Internacionais.³

A asserção principal de Wendt, como referimos antes, é a de que “as estruturas da sociedade humana são determinadas prioritariamente por ideias em comum, mais do que por forças materiais”. Mas este idealismo não o impede de afirmar que “o Direito Internacional e as instituições existem, mas a possibilidade de esta super estrutura contrariar as bases materiais de poder e interesses é muito limitada”.⁴ Por essa razão, para Wendt a importância dos Estados é fundamental e vai buscar a Kenneth Waltz a visão da sociedade como estrutura social organizada, designando a sua própria teoria como um “idealismo estrutural”.⁵

Um dos pontos mais interessantes da obra é o capítulo intitulado “Três culturas da anarquia”. Wendt utiliza a noção de anarquia, definida pelos realistas e neo-realistas como sendo a das relações entre os Estados, para a classificar em hobbesiana, lockeana e kantiana. A cada uma destas classificações corresponde a cultura da inimizade, a da rivalidade e a da amizade, respectivamente. A primeira, a dos Estados que se vêem como inimigos, na “guerra de todos contra todos”, definida pelos realistas e afins. A segunda, a dos Estados rivais, onde desapareceu a noção de inimigo e afluem já alguns elementos kantianos da conhecida “paz universal”, mas onde o que se procura acima de tudo é a busca do interesse próprio de cada um. Para Wendt, seria o estado actual das relações internacionais. Em terceiro lugar, a kantiana, aquela em que seriam aceites e legitimadas normas livremente interiorizadas e cumpridas por todos.

³ Opinião que me foi fornecida por Ferry, pessoalmente, aquando da minha estadia como investigador no Instituto de Estudos Europeus de Bruxelas em 2008.

⁴ WENDT, ob. cit. pg. 2.

⁵ Pg. 34 da Introdução Geral.

O sistema vestefaliano, em que ainda vivemos, não seria hobbesiano, mas lockeano, o da rivalidade entre os Estados, onde é reconhecida a soberania que cada um exerce no seu próprio território. Quaisquer que sejam os conflitos que possam sobrevir, o *status quo* é respeitado. Há ainda alguma insegurança, porque o poder militar pode ser utilizado, mas não a angústia existente na cultura hobbesiana, onde existem Estados predadores, sempre prontos a utilizar a violência contra os mais fracos e o poder militar é o mais importante elemento no processo de decisão. (Em minha opinião, este era o retrocesso que estava em vias de se concretizar durante as recentes presidências de George W. Bush). Em caso de guerra, os participantes respeitam regras e os limites civilizacionais, mas aquela tende a ser limitada porque existem normas que levam a um auto-constrangimento na sua utilização.

Wendt nota que alguns regressos ao passado aconteceram, do estado lockeano ao hobbesiano, principalmente no hemisfério norte. O estado kantiano seria aquele em que esse regresso já não seria de esperar, uma vez que a não-violência e uma actuação em comum dos Estados seriam a norma. Esta é a da amizade, como a que existe entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos ou entre a Alemanha e a França, depois da Segunda Guerra Mundial. As disputas são decididas sem recurso à guerra e os intervenientes actuarão em conjunto, no caso de um deles ser ameaçado por um terceiro.⁶ Seria o caso das relações entre os Estados que constituem a União Europeia e ainda entre esta e os Estados Unidos, por exemplo, no caso de conflito de interesses entre ambas as partes, como nas disputas comerciais no seio da OMC, Organização Mundial do Comércio, a que me referi na Introdução Geral e que constam do estudo que realizei.

No seguimento da sua análise da anarquia, como uma ausência de hierarquia, que Wendt vai buscar a Waltz, e da hierarquia como uma autoridade centralizada, o autor refere a possibilidade de uma “governança” sem governo, ideia de Rosenau que acabámos de desenvolver, e uma autoridade descentralizada, ou seja, a “internacionalização de uma autoridade política”, segundo as palavras de Ruggie, que cita. O desenvolvimento desta cultura kantiana poderia ter como saída o neo-medievalismo de Bull, a que nos referimos também na Introdução Geral, o conceito neo-marxista de “Estado-internacional”, defendido por Peter Cox, e o Estado pós-moderno.⁷

⁶ WENDT, ob. cit. pgs. 246 a 299.

⁷ WENDT, ob. cit. pgs. 307 e 308.

Na Conclusão geral à sua obra, Alexander Wendt escreve estas palavras sábias, que nunca é de mais realçar e que muitos esquecem nos trabalhos académicos sobre Relações Internacionais: “a principal tarefa da ciência social das Relações Internacionais é a de nos ajudar a compreender a política internacional, não ruminar acerca de assuntos que mais apropriadamente respeitam aos filósofos”.⁸ Nestas considerações finais afirma ainda que a teoria da reflexividade ou “auto-reflexão crítica” só pode ser usada por entidades sociais e não por estruturas, as quais não englobam ideias. É a prova da superioridade destas sobre aquelas e de que os Estados que constituem o sistema internacional também exercem essa acção reflexiva, de que as mudanças acontecidas na União Soviética são um exemplo. Isto permite-nos algum optimismo sobre uma possível capacidade de intervenção no sentido de tornar a sociedade internacional mais controlada de um ponto de vista racional, introduzindo questões sobre a sua constituição e o seu funcionamento, que levem a um progresso na evolução do sistema.⁹

Alguns anos depois, em Setembro de 2003, Alexander Wendt publica um interessante artigo, intitulado *Why a World State is inevitable*.¹⁰ Escrito alguns meses após a invasão do Iraque, ordenada pelo então Presidente George W. Bush, o autor utiliza a teoria teleológica, segundo a qual todas as coisas na natureza tendem para um fim em si mesmas, mas também a teoria da auto-organização e a da espontaneidade, para desenvolver aquele tema.¹¹ Em suma, o estado de anarquia inicial, detectado pela teoria realista das Relações Internacionais, tenderia para um, chamemos-lhe em português, Estado Universal, através do seu próprio desenvolvimento espontâneo. O sistema encaminhar-se-ia assim para um Estado-final, que passaria por várias etapas e resultaria da luta pelo reconhecimento entre os Estados, (ideia que vai buscar a Hegel e aplica nas RI), levando assim à formação de uma entidade colectiva que seria o Estado Universal. (Quando o reconhecimento do Outro é recíproco, dois Eus transformam-se num Nós).¹² Wendt utiliza vários caminhos para chegar à sua conclusão. O Estado Universal

⁸ WENDT, ob. cit. pg. 370. Já me tinha referido a este assunto quando tratei de Raymond Aron e da sua definição do papel das RI, que vai no mesmo sentido. Acrescentaria que esta não é uma disciplina para teóricos que desconheçam quase por completo a política internacional actual e passada. Os grandes ensaios sobre RI são também, na sua esmagadora maioria, grandes obras de história contemporânea.

⁹ WENDT, ob. cit. pgs. 375 e 376.

¹⁰ WENDT, Alexander, *Why a World State is inevitable*, *European Journal of International Relations*, 9, 491, 2003.

¹¹ Por coincidência, o conhecido cientista inglês paraplégico Stephen Hawking publicou recentemente um estudo, *The Grand Design*, onde defende também a espontaneidade como origem do Universo, contrariando a sua obra *A Brief History of Time*, de 1988, onde aceitava a intervenção de Deus. *The Guardian*, 3/9/2010.

¹² WENDT, ob. cit. pg. 512.

requereria três mudanças fundamentais no actual sistema internacional: a criação de uma “comunidade de segurança universal”, em que os seus membros não se veriam mais ameaçados uns pelos outros, um “sistema colectivo de segurança”, em que os Estados interviriam sempre que um deles fosse ameaçado, e uma “autoridade universal supra-nacional”, que legitimaria as decisões tomadas por este poder comum. Wendt diz que isto implicaria, obrigatoriamente, a entrega de soberania pelos actuais Estados ao Estado Universal. Existiriam já no sistema internacional entidades com esta capacidade, como as Nações Unidas, a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio, por exemplo. O princípio operativo seria o da subsidiariedade. E acrescenta que se a União Europeia fosse globalizada poderia ser esse Estado Universal.¹³ Wendt entra um pouco na teoria Cosmopolita, que trataremos mais à frente, reconhecendo que o processo de formação do Estado Universal é cosmopolita, mas ao mesmo tempo comunitário.¹⁴

Outros desenvolvimentos sobre o construtivismo

Passemos agora de Wendt a outras análises construtivistas, como a de Ted Hopf.¹⁵ O autor começa por afirmar que vai servir-se, na sua abordagem, do conceito neo-realista de estrutura, criado por Kenneth Waltz e já amplamente por nós explicado. E pergunta: “De que modo as estruturas influenciam, positiva ou negativamente, as acções dos actores? Na política mundial, uma estrutura é um conjunto de condicionalismos permanentes que determinam o comportamento dos Estados. De uma perspectiva construtivista, o importante é saber como uma acção reproduz o actor e a estrutura”.¹⁶ E mais adiante, “um comportamento ou acção significativa é possível apenas num contexto social de intersubjectividade. Os actores desenvolvem as suas relações e entendimentos com outros através de normas e práticas. Na ausência de normas, os exercícios de poder, ou acções, seriam isentos de significado”. Quer dizer, esta intersubjectividade é a relação que se estabelece entre os actores (Estados ou outros) que seguem os seus próprios padrões de actuação. E Hopf chama a atenção para a importância das normas

¹³ WENDT, ob. cit. pgs. 505 e 506.

¹⁴ WENDT, ob. cit. pg. 516.

¹⁵ HOPF, Ted, *The Promise of Constructivism in International Relations Theory*, *International Security*, vol. 23, nº 1, 1998, pgs. 171a 200.

¹⁶ HOPF, ob. cit. pg. 172.

que regem o comportamento desses autores, por oposição às estruturas: “as normas que enformam um comportamento definem uma identidade, especificando as acções que levam os outros a reconhecer nelas uma identidade e a responder apropriadamente. Uma vez que a estrutura não tem significado sem um conjunto intersubjectivo de normas e práticas, a anarquia, o mais importante e estruturante componente da teoria das Relações Internacionais, deixa de ter sentido”.¹⁷ Ou seja, para o construtivismo a anarquia, característica permanente e inelutável da comunidade internacional para os realistas e neo-realistas, é minimizada por um conjunto de normas e práticas que estabelecem uma relação intersubjectiva entre os actores, expressa através das diferentes identidades. É a identidade que torna previsível o comportamento de cada um porque implica uma imagem para os outros das suas preferências e consequente actuação: “um Estado compreende os outros através da identidade que lhes atribui, enquanto simultaneamente reproduz a sua própria através de práticas sociais quotidianas. Mas um ponto crucial é o de que o produtor da identidade não controla o que ela significa para os outros. É a estrutura intersubjectiva que lhe atribui o significado final”.¹⁸

Ao contrário do neo-realismo, para quem os interesses e a identidade dos Estados são permanentes, para o construtivismo, segundo Hopf, existe uma variabilidade daqueles, uma vez que são fruto de contextos sociais, culturais, históricos e políticos. E arrisca dizendo mesmo que para os neo-realistas os interesses dos Estados, em geral, são idênticos, ou seja, procuram essencialmente e apenas os seus próprios objectivos nacionais. Para os construtivistas, os interesses são o produto de práticas sociais de que fazem parte os actores e as estruturas.

E continua o contraponto com o neo-realismo e também com o institucionalismo neo-liberal, para quem, como já vimos, o poder dos Estados é essencialmente material, ou seja, constituído pelos suportes militar e económico. Para os construtivistas, porém, além do poder material, existe também o das ideias, do conhecimento, da língua, da cultura. Hopf afirma que este poder das ideias não é novo. Entronca nos trabalhos de Max Weber e na diferenciação que este fez entre coação e autoridade; na teoria da ideologia hegemónica, de Antonio Gramsci; na relação entre poder e conhecimento, estudada por Michel Foucault.¹⁹

¹⁷ HOPF, ob. cit. pg. 173.

¹⁸ HOPF, ob. cit. pg. 175.

¹⁹ HOPF, ob. cit. pg. 177.

A importância das práticas sociais, em que se baseia o construtivismo, reside no facto de que elas reproduzem com alguma clareza os significados intersubjectivos existentes nas estruturas sociais onde funcionam os actores. Essas práticas permitem, igualmente, reduzir a incerteza entre os actores, dentro de uma estrutura comunitária, aumentando a confiança e permitindo que “a acção de um seja seguida de determinadas consequências e reacção de outros”.²⁰

Passando para o plano da política internacional, o autor cita Richard Ashley e a sua definição de actuação de um Estado, naquele domínio, como sendo “uma espécie de prática social que imediatamente identifica e dá poder à entidade estadual, define a sua competência socialmente reconhecida e estabelece as fronteiras que diferenciam as esferas económicas e políticas, nacionais e internacionais, e também os domínios onde os actores específicos podem esperar reconhecimento e actuar apropriadamente”.²¹

Ted Hopf refere em seguida que o construtivismo é agnóstico acerca da mudança em política internacional e que nesse aspecto não pode oferecer mais esperança que o neo-realismo. Mas pode, sim, indicar uma perspectiva de como e onde uma mudança poderá acontecer. “O construtivismo concebe a política identitária como uma permanente competição pelo controle do poder necessário para produzir significados num grupo social. Enquanto existirem diferenças, há um potencial de mudança”. Resumindo: “o construtivismo assume que os actores e as estruturas fazem parte do mesmo conjunto; a anarquia deve ser interpretada como tendo um sentido; o poder é, ao mesmo tempo, material e discursivo; a mudança na política internacional é igualmente possível e difícil”.²² E ainda: “o construtivismo pode fornecer uma compreensão do que acontece, a maior parte das vezes, nas relações entre os Estados. Fornecendo um significado, as identidades reduzem a incerteza”.²³

Analisemos agora o seguinte texto: “As instituições internacionais, na forma de regimes, leis, tratados ou organizações, ajudam a fornecer as condições necessárias para uma cooperação. Criando regras sobre o que constitui a violação de uma relação, as instituições ajudam a aumentar a confiança dos Estados de que não serão prejudicados e que a sua atitude cooperativa será correspondida. Estabelecendo mecanismos formais de vigilância, as instituições permitem aos Estados verificar o que os seus parceiros fazem, aumentando a confiança em que uma atitude não cooperativa será condenada e a

²⁰ HOPF, ob. cit. pg. 178.

²¹ HOPF, ob. cit. pg. 179.

²² HOPF, ob. cit. pgs. 180 e 181.

²³ HOPF, ob. cit. pg. 188.

contrária acompanhada pelos outros. Criando regras e procedimentos de vigilância e sanção, todos os cooperantes acreditarão que as violações serão punidas”.²⁴ Estas considerações são utilizadas por Hopf para caracterizar o ponto de vista daqueles que, como Robert Keohane, defendem que o funcionamento das instituições internacionais e o modo como os seus participantes nelas cooperam é uma prova de que a anarquia pode ser ultrapassada nas relações internacionais. Mas para os construtivistas é preciso ir mais além da simples aceitação do bom funcionamento cooperativo entre os Estados numa instituição internacional. É necessário que os participantes compreendam o seu papel na instituição e que a distribuição das identidades e interesses dos Estados contribua para que a cooperação seja possível. “A assumpção de interesses exógenos é um obstáculo ao desenvolvimento de uma teoria da cooperação”.²⁵ Considerações que se aplicam concretamente, em meu entender, à União Europeia, onde há Estados que têm muitas vezes comportamentos funcionalistas, mas desprovidos de verdadeiros interesses e identidades europeias. No caso da Grã-Bretanha, interesses exógenos, como a sua ligação à *Commonwealth* e aos objectivos estratégicos dos Estados Unidos, têm impedido uma maior integração sua nas políticas europeias e contribuído para que a União não avance em políticas comunitárias como a PESC, Política Externa e de Segurança Comum, por exemplo, da qual aquele país tem sido o principal opositor.

O construtivismo poderá assim ajudar-nos, diz Ted Hopf, a compreender como as práticas sociais e as normas constroem as identidades e os interesses dos Estados. No concreto, permite-nos verificar como o nacionalismo, a etnia, a raça, o género, a religião, a sexualidade influenciam a política. E questiona: de que modo as identidades são construídas, que normas e práticas acompanham a sua reprodução, tendo em conta que fazem parte constituinte das práticas dos Estados e por isso influenciam a sua acção internamente e no exterior, ao mesmo tempo que lhe permitem compreender os outros Estados?²⁶ Na medida em que factores identitários como a cultura, por exemplo, são considerados essenciais, aspectos da política interna são também considerados, o que leva a uma análise baseada em múltiplos factores e identidades e não apenas naqueles que tradicionalmente eram tidos como importantes na teoria das Relações Internacionais, como as antinomias grande-potência/pequena-potência, país democrático/país não-democrático, Norte/Sul, etc.²⁷ Abrimos um parêntese para

²⁴ HOPF, ob. cit. pg. 189.

²⁵ Ibidem.

²⁶ HOPF, ob. cit. pgs. 192 e 193.

²⁷ HOPF, ob. cit. pg. 194.

lembrar que estes últimos elementos identitários foram totalmente esquecidos na abordagem que os Estados Unidos (e os seus aliados de coligação, à cabeça dos quais esteve o Reino Unido) utilizaram aquando das recentes intervenções no Afeganistão e no Iraque, com as consequências desastrosas conhecidas. O mesmo se poderá dizer em relação ao governo do Estado de Israel na sua prática política da última década.

Para o construtivismo, na análise das relações internacionais passa assim, também, a ser importante a política interior de cada Estado, uma vez que esta ajuda a forjar uma identidade e a legitimar os interesses que são representados na política internacional. Como Hopf afirma, a metodologia multifacetada resulta das origens plurais desta teoria, que entroncam no estruturalismo linguístico, no pós-modernismo, na crítica literária, nos estudos culturais e na teoria crítica.

Nestas condições e dada a multiplicidade de actores e respectivas identidades, que implicam diferentes interesses, o poder económico e material terá que ser conjugado e completado com as práticas sociais, as estruturas ideológicas, as normas institucionalizadas e os significados resultantes das redes intersubjectivas. Por isso, torna-se evidente que a questão securitária não deve ser o ponto de partida da análise das relações entre os Estados. Quando há uma atitude de não-cooperação, devem ser, ao invés, explorados os contextos que fornecem o grau de compreensão dos interesses mútuos de cada um, dentro de um quadro de relações pacíficas que resultam não de uma homogeneidade imposta, mas de uma aceitação das diferenças.²⁸

A questão das normas

Uma outra autora, Annika Björkdal, ocupa-se das normas, segundo uma perspectiva construtivista, e com ela fecharemos esta temática.²⁹

Começando por dizer que a problemática das normas e da sua importância como guia para a acção deixou de ser controversa na teoria das Relações Internacionais, a autora faz uma longa explanação sobre este tema, de que retiraremos apenas algumas considerações importantes sobre o seu papel na política internacional.

²⁸ HOPF, ob. cit. pgs. 196, 199 e 200.

²⁹ BJÖRKDAL, Annika, Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections, Cambridge Review of International Affairs, Vol.15, nº1, 2002.

A primeira questão que se põe é a de reconhecer uma norma. Björkdal afirma que é no discurso e na retórica dos dirigentes políticos, mas também na prática política dos Estados que isso se faz, sendo que as primeiras serão talvez mais importantes porque dão a conhecer a intenção de pertença a uma categoria de normas, enquanto que em relação à segunda será necessário que o Estado já tenha aderido à norma.³⁰

Há que dar um carácter de obrigatoriedade à norma e criar uma sanção, no caso do seu não cumprimento. As normas podem ser constitutivas (criando novas obrigações) ou simplesmente regulativas. Resultam da existência de comportamentos regulares que se tornam condutas generalizadas, com direitos e obrigações, dentro de um determinado quadro jurisdicional, no que respeita às relações internacionais, e provêm, na perspectiva construtivista, da identidade particular de cada Estado. Ajudam a definir objectivos e, “embora não estabeleçam claras opções de políticas, oferecem uma visão e uma direcção geral, fornecendo orientações para a acção dos Estados no campo da política externa, uma vez que o direito internacional tradicional fornece poucas indicações aos governos a esse respeito”. Elas podem não identificar, necessariamente, um comportamento já existente, mas um outro que deve ser praticado.³¹ É pois directamente da identidade de um Estado que há comportamentos inibidores da utilização, por exemplo, de armas nucleares (ou químicas), como no caso do Japão, afirma Björkdal, mas também, acrescento eu, no que se refere à meia dúzia de países neutrais europeus, que têm esse estatuto há largas décadas.

Um caso interessante que Annika Björkdal releva é o das normas de política interna (de um determinado Estado ou Estados) poderem transformar-se em normas de política internacional. A autora não o refere, mas quando tratámos do multilateralismo verificámos que algumas das normas que os Estados Unidos procuraram que a comunidade internacional adoptasse, no campo político, como no económico e no securitário, resultavam das suas próprias normas internas introduzidas na década anterior à do final da guerra, no quadro do *New Deal*. O mesmo se passou no início da construção europeia, em que muitas das normas a nível político e administrativo foram retiradas directamente do sistema administrativo francês, uma vez que na Europa era a França, potência vencedora em face da Alemanha e da Itália, que representava o mesmo papel que os Estados Unidos a nível internacional, sendo de muito menor dimensão a influência dos três pequenos países do Benelux. Foi assim que, entre outros exemplos, o

³⁰ BJORKDAL, ob. cit. pg. 13.

³¹ BJORKDAL, ob. cit. pgs.13, 14, 21 e 22.

estatuto de funcionário das instituições europeias foi praticamente decalcado do estatuto dos funcionários da administração pública francesa, tendo sofrido depois, ao longo dos anos, algumas alterações e adaptações.

Björkdal refere ainda que o contrário também se dá, a passagem de normas do sistema internacional para o quadro legislativo interno dos Estados, o que é por demais evidente, se nos lembrarmos das inúmeras convenções internacionais, no quadro das Nações Unidas ou fora dele, que ao serem assinadas pelos governos introduzem na sua legislação interna normas que têm de ser respeitadas. O que não obsta a que alguns governos tenham por vezes tendência a esquecê-lo. No caso da União Europeia, há sempre um atraso considerável, generalizado a quase todos os países, na transposição para a legislação interna das normas criadas a nível comunitário.

Capítulo VIII

VIII.1. O cosmopolitismo

Logo a seguir ao fim da guerra-fria, com a transformação da União Soviética em várias entidades políticas independentes, de diversos quadrantes políticos, como já vimos, afirmou-se que se entrava numa nova ordem internacional. Citámos, a esse respeito, as declarações do então Presidente dos Estados Unidos George W. H. Bush nas Nações Unidas, em 1 de Outubro de 1990.³² A ordem internacional é alterada porque o mundo deixa de estar dividido em dois bloco políticos antagónicos, dezenas de países em vários continentes, especialmente na Ásia e na América Latina, mas também em África, adoptam um sistema político democrático e as relações internacionais, ao nível político e económico, desbloqueiam-se dos entraves existentes durante a guerra-fria. A China, com Deng Xiaoping, acabava também de se abrir ao mundo durante a década de 1980.

Em 1995, David Held e Daniele Archibugi, editam uma colectânea de textos intitulada *Cosmopolitan Democracy, an Agenda for a New World Order*. Outros autores, como Norberto Bobbio e Richard Falk, também nela participam. Na Introdução, Held e Archibugi fazem uma análise das mudanças acontecidas desde 1990. Uma das mais evidentes, à época, era o número crescente de conflitos resultantes da ausência das limitações de autonomia que existiam nas décadas precedentes, nomeadamente no campo soviético, tanto a nível interno como, doravante, entre as novas entidades independentes. E referem que o número crescente de Estados democráticos não foi acompanhado por um incremento da “democracia entre os Estados”. E notavam três problemas ou *gaps*, nas suas próprias palavras. Primeiro, uma discrepância entre o sistema político baseado na autoridade de cada Estado e o sistema económico de produção, troca e distribuição que, com as suas redes locais, regionais e globais limita e precariza as funções das autoridades políticas nacionais. Em segundo lugar, o conflito resultante do papel do Estado como entidade independente e as numerosas organizações e sistemas internacionais reguladores de actividades transnacionais relacionadas com o comércio, os oceanos, o espaço, que interferem nas decisões envolvendo as próprias

³² Ver pág. 63 da II Parte.

entidades governamentais. Por fim, o terceiro *gap*, entre a cidadania resultante da pertença a um determinado Estado e o desenvolvimento de legislação internacional e até regional interferindo na vida dos cidadãos e das entidades estaduais a que pertencem, introduzindo novos direitos e deveres. Pense-se, como exemplo, nas mudanças que resultaram da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 1986.

As instituições das Nações Unidas, concluía os autores, haviam sido marginalizadas. As suas funções tinham sido mais de discussão e representação que de efectiva resolução das questões estratégicas e socioeconómicas. Depois que terminara a confrontação Este-Oeste, os problemas regionais e globais haviam regressado à agenda internacional. No entanto, perdurava uma certa ambiguidade sobre que instituições deveriam tomar as decisões de uma forma supranacional e com que critérios, e ainda se o Estado-Nação continuaria como centro do pensamento democrático. E referiam três questões: 1) Como poderá o sistema internacional contribuir para o desenvolvimento da democracia no interior dos Estados? 2) Será possível estabelecer relações democráticas entre Estados soberanos? 3) Poderão as decisões que afectam a comunidade internacional serem tomadas democraticamente? A resposta é afirmativa: É possível alargar a democracia às relações internacionais, através de um novo conceito, fundado nos princípios democráticos por que se regem os Estados-Nação, com base no respeito das minorias e na independência do poder judiciário, de que as experiências da Sociedade das Nações e das Nações Unidas foram um exemplo.

David Held e Daniele Archibugi chamaram-lhe Democracia Cosmopolita, um modelo de organização no qual os cidadãos, em qualquer parte do mundo, têm uma voz, uma participação e uma representação política nos assuntos internacionais, conjuntamente e independentemente dos seus próprios governos. Trata-se mais de uma prática do que o enunciado de princípios, implicando o alargamento da participação popular no processo político, a consideração das diferenças antropológicas, (a que os construtivistas chamam factores identitários), a criação de instituições globais com autoridade para acompanhar e influenciar os assuntos internos dos Estados, no que respeita à prática dos princípios democráticos. Não se trata de abolir alguns poderes estaduais, como no federalismo, mas de retirar-lhes a capacidade de actuarem contra os interesses dos cidadãos, nomeadamente no que respeita às questões transnacionais, criando-se assim uma

“sociedade civil global” e abolindo-se alguns poderes monopolizados pelos Estados até agora.³³

Abordemos agora os artigos de David Held e Daniele Archibugi, qualquer um deles muito centrado no papel das Nações Unidas. Lembremos que estamos em 1995, muito antes das investidas da administração de George W. Bush, e dos seus ideólogos, contra a ONU, nomeadamente através do representante americano na organização John Bolton.

Held afirma, no seu ensaio intitulado *Democracy and the New International Order*, que, depois da Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas estabeleceram um sistema de relacionamento entre os Estados, de certo modo inovador, que permitiu uma certa igualdade entre eles e levar por diante a descolonização. Mas tratou-se, segundo ele, de uma extensão do sistema vestefaliano. Procurou-se colmatar as fraquezas da Sociedade das Nações, mas a divisão do mundo entre as duas superpotências acabou por bloquear a organização. Que falhou também na efectiva implementação de “novos mecanismos democráticos de coordenação política e mudança”.³⁴ No modelo de uma Democracia Cosmopolita têm que existir órgãos transnacionais que obriguem à implementação dos direitos civis, políticos e sociais, a fim de que estes não se restrinjam à simples enunciação de grandes princípios, como foi o caso das várias convenções aprovadas sobre aqueles direitos, durante os anos de 1950 e 60, mas que não tinham força vinculativa, depois da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de Dezembro de 1948. Held propõe que o sistema das Nações Unidas, com todas as suas agências, seja na prática conforme com a sua própria Carta, implementando as convenções internacionais sobre direitos, que não estão a ser cumpridas no interior dos Estados, reforçando a proibição do uso da força e activando o sistema de segurança colectiva que a própria Carta pressupõe. Modificar o uso do veto no Conselho de Segurança, torná-lo mais representativo e terminar com o sistema de “dois pesos-duas medidas”, como aconteceu, positivamente, na intervenção para restabelecer a soberania do Koweit, falhando redondamente na obrigatoriedade do cumprimento por Israel das resoluções das Nações Unidas. Sugere ainda a criação de parlamentos regionais na América Latina e em África, à semelhança do Parlamento Europeu, (mas para isso seria necessário que as nações desses continentes atingissem um grau de integração semelhante ao da Europa). Deste modo seriam institucionalizados mecanismos de

³³ HELD, David, ARCHIBUGI, Daniele, *Cosmopolitan Democracy, an Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995, pgs. 4 a 15.

³⁴ HELD, ARCHIBUGI, ob. cit. pg. 105.

controle dos comportamentos dos Estados, capazes de ajudar a implementar os direitos fundamentais referidos acima, agrupados num conjunto de agências e assembleias que constituiriam uma nova e reformada Assembleia-Geral das Nações Unidas, com alargados poderes e autoridade para examinar e tomar decisões sobre os mais prementes assuntos de carácter global, como problemas de saúde e o fornecimento e distribuição de alimentos, o peso da dívida do Terceiro Mundo, os movimentos de capitais, os problemas ambientais e as ameaças de guerra nuclear.³⁵

Held propõe mesmo um esquema de medidas, que, segundo diz, poderiam ser rapidamente implementadas, aproveitando o processo de globalização: reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a curto prazo, (o que ainda não se realizou, como é sabido); criação de um parlamento global; novo tribunal internacional para julgar atentados aos direitos humanos, (o que acabou por concretizar-se em 2002, com o Tribunal Penal Internacional); aprofundamentos das várias regionalizações políticas, como no caso da União Europeia, e separação dos interesses políticos e económicos; estabelecimento de uma pequena, mas eficaz, força militar internacional.

A sua ideia, portanto, é de estender a democracia às várias regiões do mundo, redinamizada em parlamentos locais, que se agregariam numa grande assembleia, que teria a sua sede nas Nações Unidas. Na Conclusão, David Held reafirma a vitalidade de numerosos movimentos e processos transnacionais tratando de assuntos fundamentais como a gestão dos recursos naturais e do ambiente, as pandemias, a pobreza, os direitos humanos, etc. Vários obstáculos se levantam, porém, para a concretização deste projecto, não sendo o menor o da desconfiança que muitas regiões do globo têm em relação ao discurso sobre a implementação dos direitos humanos por parte do Ocidente, que trouxe por várias vezes práticas de domínio que adulteraram objectivos e princípios considerados de grande humanidade e justiça.³⁶

Por seu lado, Daniele Archibugi, no seu texto intitulado *From the United Nations to Cosmopolitan Democracy*, dedica-se essencialmente ao tema da reforma das Nações Unidas, que em seu entender deveria fazer-se segundo três parâmetros: dar voz aos cidadãos criando uma nova Assembleia dos Povos das Nações Unidas, reforçar os poderes judiciais a nível internacional, no âmbito do Tribunal Internacional de Justiça, modificar o funcionamento do Conselho de Segurança e o actual sistema de veto.

³⁵ HELD, ARCHIBUGI, ob. cit. pgs. 106 a 109.

³⁶ HELD, ARCHIBUGI, ob. cit. pgs. 111 a 116.

Mas no centro da agenda da Democracia Cosmopolita, entretanto, estaria o que designa por Pacifismo Legal, uma tentativa de criar instituições que se ocupassem dos problemas da paz e da guerra, de forma a que os conflitos fossem resolvidos de uma forma não violenta. O uso da força seria autorizado apenas às instituições destinadas a aplicar as leis. Mas dada a ausência de uma autoridade central internacional, o principal objectivo seria o de criar instituições supranacionais com poderes legislativos, judiciais e executivos.³⁷

Archibugi reconhece o Estado como figura central nas relações internacionais e no seu modelo de Democracia Cosmopolita. “Não pode haver política sem a polis”, escreve. O papel dos Estados é fundamental, mas devem-lhes ser impostos limites na sua relação com os cidadãos. E na ausência de uma autoridade exterior que possa controlar as suas acções, o autor questiona-se sobre o tipo de modelo em que deve organizar-se a sociedade internacional, para minimizar a “anarquia hobbesiana”. E faz a crítica do confederalismo e do federalismo, optando por um terceiro modelo que englobaria os elementos positivos daqueles dois sistemas, a Democracia Cosmopolita. Esta implica um novo conceito de soberania e cidadania, impondo restrições à actuação dos governos. Porém, estas restrições não deveriam ser executadas pelos outros Estados, mas por organizações transnacionais legalmente autorizadas para o fazer. Em algumas áreas, seria possível uma intervenção intergovernamental, mas no que respeita “aos mais ambiciosos temas” seria necessária uma legitimação da “sociedade civil global”.³⁸

Fomos repescar este artigo de Archibugi, publicado em 1995, que tínhamos lido há dois anos atrás, quando trabalhávamos em outros temas, porque achámos que toca no fulcro da questão essencial da intervenção na política interna dos Estados por entidades exteriores que, como se sabe, começou a ser defendida depois do fim da guerra-fria, primeiro em termos de ajuda humanitária, diferente e menos abrangente que a “intervenção por motivos humanitários”, solicitada por muitos aquando das guerras na ex-Jugoslávia, na década de 1990, e dos acontecimentos no Ruanda/Burundi. Antes, em princípios de 2002, vivíamos ainda em Bruxelas quando assistimos na universidade daquela cidade a um colóquio onde um dos participantes classificou como não conforme à Carta das Nações Unidas a intervenção no Afeganistão, na sequência dos atentados às Torres de Nova Iorque, em 11 de Setembro de 2001. E isto porque, defendeu, esses atentados não tinham sido cometidos por um Estado, implicando, segundo o artigo 51

³⁷ HELD, ARCHIBUGI, ob. cit. pgs. 121 a 126.

³⁸ HELD, ARCHIBUGI, ob. cit. pgs 128 a. 134.

do Capítulo VII da Carta, o direito de defesa daquele que foi atacado, mas sim por uma entidade terrorista não estadual, que na altura ainda não tinha sido identificada.

Parece-nos importante ainda este texto de Archibugi em virtude do que aconteceria mais tarde com a intervenção americana no Iraque, em que os governos dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha se arvoraram em julgadores e executores de uma acção que se afirmava claramente contra o Direito Internacional.

Em suma, o que este autor bem explicita é que não pode ser um Estado, ou grupo de Estados, quem decide uma intervenção no interior de outro Estado soberano. Essa tem sido, ao invés, uma característica, nas últimas décadas, das diversas intervenções dos Estados Unidos e dos seus aliados, (a lista é longa),³⁹ em várias partes do mundo, arvorando-se em defensores dos valores ocidentais, o que, como já referimos, nos parece ir no sentido contrário a uma paz exequível entre as nações, relevando mais de um espírito colonial, que deveria estar definitivamente enterrado. A potência hegemónica militarmente não pode ela própria preencher o vazio existente de uma autoridade supranacional controladora e aplicadora do Direito Internacional.⁴⁰

Archibugi defende que deve ser formulada uma teoria “dos direitos internacionais de cidadania”, implicando uma representação de todos os cidadãos do planeta, independentemente dos países a que pertencem e dos seus governos. Muitos dos temas de carácter económico, social e cultural que afectam os cidadãos estão fora da sua capacidade de intervenção política. Por isso, deve existir um direito de cidadania universal, como existe o de cidadão de um Estado, onde se partilham valores históricos e culturais. O objectivo principal da Democracia Cosmopolita seria assim o de dar voz aos cidadãos da Comunidade Internacional, de uma maneira institucional, paralela à dos Estados.⁴¹

Na segunda parte do seu artigo, Archibugi apresenta algumas sugestões para a reforma das Nações Unidas, parte delas apresentadas por organizações da sociedade civil, que na década de 1990 se empenharam nessa tarefa, sem grandes resultados, como é sabido.

Essas ideias vão no sentido da Democracia Cosmopolita defendida pelo autor e abrangem três dos pilares, (não incluindo o Secretário-Geral), que estão na base do

³⁹ Sobre as intervenções militares americanas, ou apenas conspirativas, em outros países, veja-se a obra “Formação do Império Americano”, do brasileiro residente na Alemanha Luís Alberto Moniz Bandeira, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2006.

⁴⁰ Não será de branquear, igualmente, as intervenções militares e de carácter político que a União Soviética efectuou nos países seus satélites na Europa de Leste, (e até fora, como no Afeganistão), durante a guerra-fria, ao abrigo da doutrina da “soberania limitada”.

⁴¹ HELD, ARCHIBUGI, ob. cit. pgs. 134 e 135.

funcionamento da ONU, a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança e o Tribunal Internacional de Justiça. Assim, Archibugi apresenta a proposta da CAMDUN, *Campaign for a More Democratic United Nations*, que realizou várias conferências, das quais saiu uma proposta de criação de uma segunda Assembleia Geral, que representaria os povos, em lugar dos governos.

Mais à frente, como já referimos, dedicaremos alguns parágrafos à problemática das Nações Unidas, limitando-nos aqui a explicitar algumas das sugestões de Archibugi. Sobre o poder judicial das Nações Unidas, é apresentada uma proposta de Hans Kelsen, intitulada *Peace Through Law*, de 1944, segundo a qual a paz seria alcançada essencialmente através de um aparelho judiciário internacional, com o fim de dirimir os conflitos entre os Estados, que seriam mais susceptíveis de aceitar as suas decisões que as provenientes de outros órgãos. Outra crítica de Archibugi relaciona-se com o facto do Tribunal Internacional de Justiça ser competente apenas para os conflitos e as relações entre os Estados, não abrangendo os cidadãos. Depois, é referida a criação do tribunal internacional para julgar os crimes cometidos na ex-Jugoslávia, que resultou de duas resoluções do Conselho de Segurança de 1993, a 808/22/2/1993 e a 827/25/5/1993, embrião da criação, em Julho de 2002, do Tribunal Penal Internacional.

As prerrogativas deste tribunal deveriam incluir sanções a aplicar aos prevaricadores e a capacidade de julgar os conflitos entre os cidadãos e os Estados, assim como de julgar individualmente membros de governo que, enquanto tal, cometeram crimes de guerra ou contra a humanidade, prerrogativa que o TPI incluiu nos seus estatutos (e resultou da criação dos tribunais de Nuremberga e de Tóquio, depois da Segunda Guerra Mundial) e tem sido utilizada em diversas ocasiões, como é conhecido, na América Latina, na Ásia e em África, nos últimos anos.

Quanto ao Conselho de Segurança, Archibugi apresenta igualmente sugestões de algumas entidades já mencionadas, como a CAMDUN, que incluem a de acabar com o veto das cinco grandes potências ou a exigência de que esse veto seja apresentado por dois membros do CS e não apenas um. A necessidade do alargamento desse órgão e uma maior interligação entre ele e o Tribunal Internacional de Justiça, assim como a possibilidade de uma entidade não-governamental, como uma futura Assembleia Mundial dos Povos, poder participar nele, mesmo que apenas com um papel consultivo. Como ideia final da Democracia Cosmopolita, a de que os Estados deverão, numa base consensual, permitir que a comunidade internacional interfira nos seus assuntos

interiores, através da criação de instituições apropriadas em que os cidadãos discutam os problemas mais prementes e possam tomar as melhores decisões para os resolver.⁴²

Nova contribuição de Daniele Archibugi

Em 2004, este autor faz uma revisão da problemática do cosmopolitismo, que tinha tratado em 1995, e chega à conclusão de que, apesar de ter aumentado exponencialmente o número de Estados democráticos, passando para 120, existindo apenas 41 em 1974 e 76 em 1990, a maioria deles não respondeu à necessidade da criação de uma sociedade democrática global. A agenda do cosmopolitismo, que lançou com David Held, logo após a guerra-fria, era a de globalizar a democracia, estendendo-a ao maior número de Estados, mas, ao mesmo tempo, democratizar a globalização. Ora, este segundo objectivo não foi cumprido. Para Daniele Archibugi, a única medida positiva foi a criação do Tribunal Penal Internacional, que já tínhamos assinalado anteriormente.⁴³

A democracia global não é apenas tornar democratas o maior número de Estados, conclui o autor. E aceita a lição dos teóricos do realismo de que não há uma relação directa entre um sistema democrático adoptado internamente por um Estado e o seu comportamento em termos de política externa. Os exemplos são numerosos em política internacional e alguns muito recentes. Mas será já uma virtude a vontade manifestada por alguns de participarem em organizações internacionais, favorecendo a criação de associações transnacionais.⁴⁴

A Democracia Cosmopolita deverá ser estruturada e participada a vários níveis, desde o local, com uma rede de organizações democráticas em funcionamento, ao estadual, onde normas e leis democráticas serão utilizadas, incluindo o respeito pelas minorias e os estrangeiros; ao nível das relações entre Estados, que participam nas diversas organizações intergovernamentais existentes; a nível regional, que poderá ser um dos

⁴² HELD, ARCHIBUGI, ob. cit. pgs. 136 a 157.

⁴³ ARCHIBUGI, Daniele, *Cosmopolitan Democracy and its Critics: a Review*, *European Journal of International Relations*, vol.10, pg. 438, 2004.

⁴⁴ ARCHIBUGI, ob. cit. pg. 442.

mais importantes da “governança”, em que Archibugi inclui a União Europeia, criando-se uma rede que permita assegurar a estabilidade em áreas cada vez mais vastas. E, por fim, a nível global, que, reconhecidamente se tem alargado a várias áreas nos últimos anos, com sectores específicos, como o do ambiente, o do comércio e o financeiro, por exemplo, onde as Nações Unidas têm um papel muito importante de coordenação.

Uma questão chave, conclui, é a de vencer o dogma da soberania, como é vista pelos politólogos Kelsen e Krasner, para quem não há nada que justifique a não prestação de contas de uma instituição política pela sua actuação, qualquer que ela seja. Por isso, Archibugi sugere, inspirando-se em Ferrajoli, a substituição do conceito de soberania pelo de constitucionalismo, que teria uma aplicação global e órgãos jurisdicionais, com um mandato constitucional explícito, de modo a resolverem-se os conflitos por meios jurídicos e não violentos, na assumpção de que as normas podem ser respeitadas, mesmo na ausência de um poder coercivo. Em resumo, seria uma mudança radical nas relações internacionais e uma passagem do antagonismo para o “agonismo”, espírito competitivo.⁴⁵

No final do seu artigo, o autor rebate algumas críticas que entretanto foram feitas aos defensores do cosmopolitismo. Uma delas é a da criação de um governo mundial, condenado pelos realistas. Mas Archibugi responde que ninguém o defendeu, à excepção do construtivista Wendt, com a sua “inevitabilidade de um governo mundial”.

Ao contrário, os cosmopolitas assumem a necessidade de um incremento do poder jurisdicional e de uma integração a nível global, mas sem concentração numa só entidade de um poder coercivo. A Democracia Cosmopolita é antes um conjunto constituído pela aliança voluntária de instituições governamentais e “meta-governamentais”, onde a possibilidade de actuação de um tal poder seria partilhada por diferentes entidades e sujeita a um controle jurisdicional.

E termina com a asserção de que a União Europeia é um bom exemplo de democracia cosmopolita, mas que não pode ser generalizada ao resto do mundo, uma vez que possui uma homogeneidade que não se compara ao conjunto dos países que integram as Nações Unidas. Acresce que uma das ambições da Democracia Cosmopolita é integrar também, numa fase de transição, Estados não democráticos, na perspectiva de que essa integração se torne num forte estímulo para uma democratização interna.

⁴⁵ ARCHIBUGI, ob. cit. pgs. 452 e 453.

Por fim, Archibugi confessa que não espera uma transformação rápida e única do sistema internacional para uma Democracia Cosmopolita, mas uma mudança por pequenos passos. “Pela primeira vez na história, Estados com regimes democráticos concentram enormes recursos no campo económico, tecnológico, militar, ideológico e político, suficientes para assegurar o controle do mundo inteiro. Apesar disso, uma vez mais, o poder militar comanda a política internacional. A Democracia Cosmopolita não será mais do que uma decepção, se não conseguir evitar a consolidação e o reforço deste poder hegemónico.”⁴⁶

⁴⁶ ARCHIBUGI, ob. cit. pgs. 454, 464 e 466.

VIII. 2. Ulrich Beck e a Europa Cosmopolita

Das Kosmopolitiche Europa é, quanto a mim, uma das melhores análises críticas e prospectivas sobre a Europa, na versão francesa *Pour un Empire Européen*, título que me parece abusivo e não reflectir o espírito e a letra da obra, onde o autor, só perto da octogésima página, introduz o conceito de império “benévolo”, ao referir-se à União Europeia, num sentido que analisaremos mais à frente.⁴⁷

Ulrich Beck começa por dizer que a Europa é “a ultima utopia politicamente activa”. E critica o modo como se olha para ela utilizando o “aparelho conceptual de um nacionalismo metodológico”, quando se trata de algo diferente, nem Estado federal, nem confederação de Estados, mas uma “Europa Cosmopolita”, conceito que desenvolve utilizando a teoria da modernização reflexiva.

A razão porque todos criticam a construção europeia e ninguém a compreende, passe o exagero, reside na forma como é olhada, segundo um prisma nacional, quando na realidade ela não é um Estado nem uma sociedade, nos termos em que, por exemplo, os Estados Unidos o são. A história real, explica o autor, não corresponde à história conceptual, ou seja, a realidade europeia não se enquadra no conceito político de sociedade e Estado-Nação em vigor até agora. Não se fará desta Europa um Estado, ainda por cima, solicitada também, recentemente, a concorrer com os Estados Unidos. A crise da última década, para além das rocambolescas peripécias com o projecto de Constituição, resulta talvez da falta, não de uma Europa “una”, mas de uma dimensão narrativa da europeização, que torne compreensível uma situação feita de avanços e recuos, e da incapacidade de aceitar os acontecimentos contraditórios que fazem parte desta empresa comum levada a cabo pelos europeus, de que resultam os conhecidos sentimentos de irrealidade e inacessibilidade.⁴⁸

O projecto constitucional não basta, afirma Beck. É preciso repensar a Europa. Ela necessita de uma nova identidade, combinando três elementos: uma dimensão narrativa

⁴⁷ BECK, Ulrich, GRANDE, Edgar, *Pour un Empire Européen*, Editions Flammarion, Paris, 2007. O original em alemão data de 2004 e E. Grande, colaborador de U. Beck, participou apenas nalguns capítulos, por isso citaremos doravante apenas Ulrich Beck nas referências à obra. Quanto à versão francesa, aparte o pécadilho de não ter utilizado o título original alemão, não deixa de confirmar a minha impressão de que em França se fazem as melhores traduções do alemão e do inglês, não apenas por razões técnicas, mas também multiculturais, uma vez que ali existem imensos descendentes de cidadãos daqueles países, e de todo o mundo, bastando para o confirmar observar os nomes de família.

⁴⁸ BECK, ob. cit. pgs. 7 a 13.

que permita compreender as realidades contraditórias da europeização, aparecendo como um projecto comum de todos os europeus; uma nova visão política; e um novo conceito político de integração, devendo estes dois últimos encontrar o seu fundamento na dimensão narrativa. E põe o dedo na ferida: “a Europa continua a enganar-se a si própria e bloqueia-se num malentendido nacional, que desconhece o seu nascimento e a sua missão histórica. Este malentendido nacional transforma a Europa e os seus Estados membros em rivais, por detrás da fachada das acções comunitárias e dos seus sucessos, que põem em causa a existência do outro, entregando-se, por assim dizer, a uma guerra através dos meios pacíficos da integração, na dualidade Europa ou Estados-Nação, onde qualquer outra possibilidade é excluída. Ora, é precisamente a esta outra possibilidade, de que afirmamos a existência, que chamamos a Europa Cosmopolita”.⁴⁹

E o autor acrescenta: como esta outra possibilidade está excluída da análise, a europeização crescente aparece a ameaçar a identidade e a soberania nacionais e todas as angústias e sentimentos nacionais se reforçam a defender a existência dos Estados nacionais contra a Europa. Assim, a integração europeia torna-se num jogo de soma zero, em que no fim todos perdem, a Europa e os Estados membros.

Mas que é para Ulrich Beck a Europa Cosmopolita? Explica ele que “não pretende substituir a Nação, mas reinterpretá-la à luz dos ideais e princípios que a Europa incarnou em todos os tempos e continua a incarnar”. Efectuar uma integração através da cosmopolitização, redefinir os conceitos fundamentais de sociedade, de Estado, de política, justiça, solidariedade, etc., à luz desse conceito, ao mesmo tempo antigo e portador de futuro. Pois que se pode considerá-lo pré-nacional, mas também pós-nacional, uma vez que remonta aos estóicos da Antiguidade, passando pela filosofia das Luzes e a do final do século XIX, redescoberto na nossa época da globalização em que actua como uma antítese positiva ao poder do mercado e do Estado nacional. Dado o longo percurso do conceito, afirma Beck, não se pode esperar uma uniformidade da sua utilização. Mas ele combina uma simpatia pela diferença e a alteridade, com a preocupação de conceber novas formas democráticas de dominação política, não utilizadas pelos Estados nacionais. E cita três princípios referidos por Daniele Archibugi: tolerância, legitimidade democrática, efectividade. O cosmopolitismo, acrescenta, permitirá ultrapassar a dualidade entre o global e o local, o nacional e o internacional, pois não é determinado espacialmente. Pode encontrar-se em toda a parte

⁴⁹ BECK, ob. cit. pgs. 13 e 14.

e ser praticado em unidades espaciais como a Europa e assim definir-se como conceito europeu de sociedade, um caso particular histórico de interdependência global. Distingue-se de outras formas de alteridade, verticais e hierárquicas, como os sistemas de castas e classes, em que se estabelece uma relação de subordinação, como também no sistema colonial. As diferenças são abolidas porque se cria um modelo de relacionamento igualitário, através de normas universais reconhecidas por todos. Ao contrário do nacionalismo, que tende a negar a igualdade de direitos às outras nações, considerando-as como “bárbaras”, no cosmopolitismo, tanto na concepção como na prática, é reconhecida a alteridade, ou seja, a diferença do outro em relação a nós, com as suas particularidades, que não são negadas, como até consideradas positivamente.

(Ocorre-me aqui o que escrevi atrás sobre o conceito civilizacional de Claude Lévi-Strauss, que elimina toda e qualquer hierarquização entre as diferentes culturas). O que é estrangeiro, continua Beck, não é vivido como uma ameaça, uma desintegração, mas como um enriquecimento. Iguais e diferentes, os outros, tomados de um ponto de vista individual ou colectivo, ajudam-nos a compreendermo-nos melhor e a eles próprios. Uma Europa da diferença será assim multicultural e cosmopolita e permitirá ultrapassar os obstáculos existentes até agora que opõem o que é nacional ao europeu, provocando importantes bloqueios no processo de integração. Poderá mesmo dizer-se que a Europa cosmopolita não poderá existir sem a Europa nacional. Ela não pode aboli-la, mas apenas cosmopolizá-la do interior. Estes dois princípios, para Beck, o nacional e o cosmopolita, são indissociáveis, podendo o segundo ser considerado como o nacional desenvolvido e transformado até às suas máximas consequências no equilíbrio em relação ao estrangeiro e ao que lhe é exterior. Trata-se de um cosmopolitismo reflexivo.⁵⁰

Mas voltemos à concepção de Europa do autor. Trata-se de um novo espaço de organização social e participação política, não segundo o modelo de um *demos* europeu ou de um monopólio político europeu no sentido convencional, fundado sobre a homogeneização e a uniformidade. “Empiricamente, a europeização real já obedeceu durante os últimos 50 anos a uma lógica diferente. Não foi ela, desde o princípio, caracterizada por uma institucionalização do princípio fundamental do cosmopolitismo, tendo embora sido deformado de múltiplas maneiras?”⁵¹ E acrescenta que a Europa não existe como um todo realizado e com fronteiras definidas. O que existe é um processo

⁵⁰ BECK, ob. cit. pgs. 23 a 30.

⁵¹ BECK, ob. cit. pg. 15.

de europeização que não está ainda fixado e estável, pois que são várias as identidades, os interesses, os modelos de Estado, as ligações interiores e exteriores. À primeira vista, a União Europeia aparece como antítese de uma ordem estatal, diz Beck. Trata-se de um esforço institucional para ir mais longe, num processo que transcende e mistura o interior com o exterior. A sua lógica não é a de uma consolidação estatal, mas a de uma expansão pós-hegemónica. “Não cabe num envelope espacial pré-existente no interior do qual a europeização se deveria desenvolver, porque o fim deste processo não está ainda definido, num sistema a que teria de se conformar, num modelo histórico pré-determinado. Ela é uma construção social, uma construção que, até ao momento, seguiu uma lógica singular: a das consequências secundárias, as consequências não previstas nas decisões políticas. E é nisto que reside a modernidade da Europa e a sua importância, como um bom exemplo do processo de modernização reflexiva das sociedades modernas”.⁵²

Partindo do princípio de que uma nação, tal como uma comunidade de nações, não pode ser definida apenas por um atributo, mas por vários, língua, território, religião, raça, interesses, (aqui Ulrich Beck inspira-se na definição de nação explicitada por Renan, numa conferência na Sorbonne em 1882), a sua identidade, tal como a de uma comunidade como a Europa, define-se politicamente, não existe *a priori*, constrói-se e inventa-se. Foi o caso da contribuição do Tribunal Europeu de Justiça com duas decisões, de 1963 e 1964, que consideraram ter o direito europeu efeito directo e primazia sobre o direito nacional de cada país, tornando esse princípio numa espécie de “carta constitucional”. Essa supra-nacionalidade, criada na prática por aquele tribunal, correspondeu à aplicação de um princípio cosmopolita e a uma prática constitucional, sem, no entanto, existir uma constituição, que só muito mais tarde, através da Convenção e do projecto de Constituição Europeia, iria ver a luz do dia, para ser rejeitada em diversos referendos. Para o autor, não estando ainda clarificado na altura em que escrevia o destino da Constituição europeia, existiriam duas posições sobre os princípios porque se deveria reger a construção europeia, um minimalista, o da aceitação dos Critérios de Copenhaga, prática democrática, economia de mercado, acervo

⁵² BECK, ob. cit. pgs. 16 e 17. Curioso que na pg. 6 da minha Introdução Geral, cuja primeira versão foi escrita em 2006 e muito antes de ler este texto de Ulrich Beck, a experiência como funcionário europeu levou-me a afirmar o mesmo. Outrossim, no que se refere aos efeitos secundários, conclusão retirada de várias afirmações de Jean Monnet nas suas Memórias, a que certamente o autor alemão também foi buscar inspiração.

comunitário, o outro, maximalista, o da futura Constituição Europeia, onde sobressaía a Carta dos Direitos Fundamentais, mais tarde aprovada com o Tratado de Lisboa.⁵³

Para Beck, porém, para lá da discussão sobre a inclusão no preâmbulo do primitivo projecto constitucional dos princípios ocidentais cristãos, que poderiam afastar outras culturas no futuro, encontram-se valores que excluem as práticas historicamente condenáveis dos regimes de terror, de esquerda e de direita, que subsistiram durante varias décadas na Europa, durante o século xx, e marcaram para sempre a identidade europeia. O cosmopolitismo europeu institucionalizado teria nascido no Tribunal de Nuremberga, onde pela primeira vez foi protegida a alteralidade e ultrapassada a soberania nacional, na medida em que se criou a noção de crime contra a humanidade para caracterizar o genocídio de que foi objecto o povo judeu.

As tradições do colonialismo, do nacionalismo, da perseguição e do genocídio são todas de origem europeia, mas também o são as categorias jurídicas em nome das quais esses actos foram considerados crimes contra a humanidade. É neste sentido que a Europa Cosmopolita deve ser considerada como uma Europa auto-crítica, uma vez que representa a crítica institucional dela própria. E o autor pergunta se é isso que a distingue dos Estados Unidos e das sociedades islâmicas.⁵⁴ Parece-nos bem que sim e vale a pena reflectir um pouco sobre isto. Nos Estados Unidos não existe uma auto-crítica sobre algumas acções de tipo imperialista, de que falámos atrás, conquista de grande parte do território mexicano e dos resíduos do império espanhol, na última metade do século xix, embora houvesse uma corrente interna, minoritária, contrária a esses movimentos. Já no nosso tempo, essa corrente minoritária, no Vietname e no Iraque, acabou por se impor. No que respeita ao Islão, a ausência de uma só nação e de um centro político e religioso, desde a expansão para Ocidente e Oriente, a partir do século VIII, não permite encontrar senão várias facções que se disputam entre si e têm posições muito diferenciadas em relação aos estrangeiros, aplicando o Corão de modo diferente, ora numa posição de guerra declarada, *jihad*, contra os infiéis, ora numa prática de tolerância, como no Califado de Córdoba ou nalguns períodos do Império Otomano, quando não, por vezes, de aliança manifesta com os cristãos ortodoxos contra

⁵³ BECK, ob. cit. pgs. 17 a 19.

⁵⁴ BECK, ob. cit. pg.20.

os cristãos do centro da Europa, no momento de algumas Cruzadas, como bem salientou o historiador Fernand Braudel.⁵⁵

O “Império Cosmopolita”

Finalmente, o conceito a que a tradutora francesa deu tanta importância, de modo a puxá-lo para título geral da obra, quando Ulrich Beck só começa a ocupar-se dele a partir da página 79. Depois de relembrar que a Europa não é um super-Estado, uma federação de Estados ou apenas uma Organização Internacional, mas possui uma ordem jurídica própria e órgãos institucionais, Parlamento, Conselho, Comissão, Tribunal Europeu de Justiça, reconhece que os Estados-Nações que fazem parte da União perderam alguma da sua soberania, a nível interno e externo. E cita algumas das definições de cientistas políticos que a designaram como governo em rede, sistema a múltiplos níveis, Estado “consociativo”, sistema de negociações transnacional, etc. Depois, afirma que vai pôr à prova o conceito de império. E isto porque a cosmopolitização da Europa fez nascer um sistema político que classifica como império pós-hegemónico. E utiliza esta última designação porque, ao contrário dos impérios do século XIX, este não repousa na “delimitação nacional, nem na conquista, mas na abolição das fronteiras entre as nações, a livre escolha, o consenso, as interdependências transnacionais e a mais-valia que daí resulta”.

Em seguida, explica que não vai utilizar a ideia de império na acepção pós-moderna, como o fizeram António Negri e Michael Hardt,⁵⁶ mas compará-la com o conceito de Estado e outras formas de organização do sistema internacional, com outros impérios anteriores e por fim analisar a própria estrutura interna deste “império europeu”.⁵⁷

Considera que o conceito de império se adapta melhor que o de Estado para compreender a forma como funciona a União, mas de um novo tipo de império que está a emergir. O poder é assimétrico, primeira característica, pois os seus membros não possuem todos o mesmo estatuto, os mesmos direitos e deveres. E existem quatro zonas de “dominação”: a integração completa, uma cooperação reforçada com competências

⁵⁵ FERNAND BRAUDEL e a HISTÓRIA, Debates de Chateauvallon, Outubro de 1985, Teorema, Lisboa, 1987, pg. 56.

⁵⁶ Este conceito de império de Negri e Hardt referia-se aos Estados Unidos e contrapunha-lhe a Europa, inspirando-se nas posições contra a guerra do Iraque de 2003 da França e da Alemanha. Voltaremos a este assunto mais à frente.

⁵⁷ BECK, ob. cit. pgs. 79 e 80.

próprias, elaboradas pelas instâncias supranacionais, uma cooperação restrita, como na Política Exterior e de Segurança Comum, e uma zona de dominação alargada, em que se encontram países que participam em programas da União, mas não fazem formalmente parte dela.

Como segunda característica deste novo “império”, uma estrutura espacial aberta e variável. Terceiro, uma estrutura social multi-nacional. Quarto, a integração pelo direito, o consenso e a cooperação. Quinto, prosperidade e segurança. Sexto, integração institucional horizontal e vertical, com a participação de actores nacionais e regionais nas decisões supranacionais. Sétimo, um poder em rede, que tem a ver com o anterior, na medida em que, para Beck, há uma forma não hierárquica de tomada de decisões a nível europeu, e os actores nacionais estatais, através do Conselho, participam nela. Oitavo, uma soberania cosmopolita, em que, ao contrário dos impérios precedentes e dos sistemas coloniais, o poder não está centralizado, mas “os Estados que aceitam as maiores perdas de soberania são os que formam o núcleo da zona interior de dominação. À medida que nos aproximamos da periferia, mais importante se torna a soberania formal dos Estados *dominados*”.⁵⁸

Por fim, nona característica deste império europeu conceptualizado por Ulrich Beck, uma ambivalência na abolição e criação de fronteiras. O que já acontecia nos impérios anteriores, mas neste com uma particularidade: não pode ambicionar a uma dimensão universal, (a não ser no que respeita às suas normas, sublinhado meu). O que o impede de responder à questão: onde termina a Europa e quem pode fazer parte dela? No momento em que der uma resposta, a Europa regressa à sua situação de Estado e entrará num processo de oposição entre soberania nacional e supranacional.

Em décimo lugar, este império europeu comporta em si um cosmopolitismo emancipador, e não repressivo, como em outros impérios, em que o reconhecimento e a acentuação das diferenças servem para reforçar a autonomia individual e colectiva.

Como é óbvio, este império não tem um imperador. O poder reside no complexo institucional constituído pela Comissão, o Conselho, o Parlamento e o Tribunal Europeu de Justiça. Mas para Beck a mais importante instituição é sem dúvida a Comissão, porque é ela que traz consigo o carácter cosmopolita europeu. Os interesses dos Estados são definidos de maneira cosmopolita, levando em conta, ao mesmo tempo, o interesse nacional e europeu, onde o principal consenso obtido foi o da renúncia à violência entre

⁵⁸ BECK, ob. cit. pgs. 93 a 103. O sublinhado em *dominados* é da minha autoria.

Estados membros, o que não significou um desarmamento e uma supressão do poder militar, como seria o caso no modelo estadual, mas o seu controle ao nível europeu.⁵⁹

No seu longo estudo sobre a Europa e o cosmopolitismo aplicado à construção europeia, Ulrich Beck utiliza vários capítulos para tratar do que chama as deformações da prática da União, como seja a deformação nacionalista, com a utilização por certos países de vários proteccionismos, incluindo os fundos estruturais e agrícolas, a deformação burocrática e a económica. Nesta ultima engloba o neoliberalismo, ideologia e prática nos antípodas do cosmopolitismo, na medida em que proclama uma transformação do sistema político sob o signo da “necessidade económica”, provocando uma desestatização das unidades políticas que constituem a União, levando a uma despolitização e privatização da Europa, dando lugar a uma intensificação da exploração capitalista e à ofensiva de partidos populistas de extrema-direita.⁶⁰

Para combater uma possível dissolução da Europa por esta via neoliberal, que não reconhece qualquer alteridade, Beck faz apelo à sociedade civil europeia e a uma acção conjunta, englobando os Estados e os actores supranacionais. Ou seja, a forma de salvar o projecto europeu será a de renovar a participação dos cidadãos, tal como aconteceu nos primeiros anos da construção europeia, em que o movimento europeu era muito forte. E recorda as poderosas manifestações realizadas recentemente na Europa contra a guerra do Iraque, como exemplo do que pode ser a participação da sociedade civil europeia em acções conjuntas.⁶¹

Mas, ao mesmo tempo, afirma que não deverá construir-se uma Europa alargada com base num antiamericanismo generalizado, que só iria provocar mais divisões entre os europeus. Essa cisão, com repercussões na NATO, poria a Europa em perigo. Deveria, sim, encontrar-se forma de canalizar esse imenso poderio norte-americano, juntamente com as Nações Unidas, para, legitimando-o, ajudar a combater as ameaças globais que pesam sobre o mundo. E aqui, Beck vem reforçar os nossos pontos de vista, quando tratámos, no capítulo acerca do multilateralismo, da acção que os Estados Unidos tiveram, depois da Segunda Guerra Mundial, na instituição de uma ordem mundial multilateral, nos vários sectores, político, económico e securitário, que nunca é demais realçar. Assim, para o autor, a solução seria a aplicação de um cosmopolitismo realista

⁵⁹ BECK, ob. cit. pgs. 111 a 113.

⁶⁰ BECK, ob. cit. pgs. 213 e 214.

⁶¹ BECK, ob. cit. pg. 222.

que tivesse em conta os interesses nacionais, condicionados pela actuação de uma comunidade euro-atlântica.

A guerra do Iraque levada a cabo tão levemente pela administração americana teve o efeito de chamar a atenção para o facto de que o terrorismo não se combate, essencialmente, com acções militares, que potenciam o número de aderentes aos objectivos políticos e às acções perpetradas por esses grupos. Num momento em que é claro para todos que os problemas do mundo não podem ser resolvidos por um só país, mesmo que seja detentor, como no caso americano, de um poder militar sem concorrentes, reforça-se a importância da acção das organizações internacionais. E Beck refere o que deve ser a prática nesse *forum*, onde os interesses nacionais não são anulados em detrimento dos internacionais, mas transformados, maximizados e englobados em interesses transnacionais, criando-se espaços de poder e de organização, onde participam diversos actores da política mundial, mas também os Estados. Chega-se assim à conclusão de que a União Europeia e as Nações Unidas são duas das entidades mais importantes, actualmente, na gestão e eficácia da política global do risco. De realçar o facto da União Europeia e as Nações Unidas se terem demarcado das acções militares solitárias dos Estados Unidos e, ao contrário do que alguns pensavam, terem aumentado a sua credibilidade aos olhos do mundo. Porque “a legitimidade da política global do risco repousa essencialmente na separação global dos poderes, entre o poder executivo militar e o poder do consenso processual na opinião pública mundial. A autonomia da União Europeia e das Nações Unidas em relação ao poder militar unipolar detido pelos Estados Unidos é uma condição *sine qua non* para que adquiram a legitimidade necessária”.⁶²

Enfim, os quatro postulados que Beck considera necessários para que a construção europeia avance são: o reforço da sociedade civil europeia, com base em normas constitucionais partilhadas por todos; a passagem a um novo modelo pós-nacional de democracia, que confira aos cidadãos europeus um papel activo no processo de decisão europeu; a introdução de uma nova prática cosmopolita de integração, em que o objectivo não seja apenas o da harmonização e abolição das diferenças nacionais, mas o seu reconhecimento; a transformação da Europa na força motriz de um cosmopolitismo global e num membro de uma nova comunidade de defesa transatlântica.⁶³

⁶² BECK, ob. cit. pgs. 314 e 315.

⁶³ BECK, ob. cit. pg. 322.

Para terminar esta análise de *Das Kosmopolitiche Europa*, que já vai longa, mas nos será útil para a continuação do nosso trabalho, peguemos apenas nas considerações que Ulrich Beck faz acerca da Constituição Europeia, cujo processo em 2004, quando publicou a sua obra, estava longe de estar resolvido. Dizia ele, na altura, que a Constituição serviria para estabelecer os fundamentos normativos da fundação de uma sociedade civil europeia e para institucionalizar o cosmopolitismo na política europeia. Mas apercebera-se logo que, do modo como tinham corrido os trabalhos da Convenção, a Europa perdera mais uma oportunidade de mobilizar e dinamizar uma verdadeira sociedade civil europeia, uma vez que a grande maioria dos cidadãos europeus não tinham sequer conhecimento dos trabalhos da Convenção e muito menos haviam participado como sujeitos políticos. Convenhamos que essa foi uma das principais críticas que, de uma maneira muito ampla, foram feitas à Convenção, defendendo-se os seus organizadores afirmando que elementos representativos das forças políticas e sociais europeias, assim como institucionais, haviam participado nos trabalhos, nomeadamente representantes dos parlamentos nacionais.

Mas o que Ulrich Beck pretendia ver introduzido como princípios normativos fundamentais na Constituição Europeia, que mais tarde se transformaria em Tratado de Lisboa, era o reconhecimento da alteridade, que não releva de uma origem comum nem de uma “cultura ocidental”, que terminariam numa homogeneização das identidades; e, igualmente, uma ruptura consciente com a história nacional e os seus conteúdos, assim como uma referência auto-crítica ao Holocausto e à história colonial da Europa. “É a experiência da negatividade absoluta (os crimes contra a humanidade) que pode fundar as normas substanciais (os Direitos do Homem e a soberania condicional)”.⁶⁴

⁶⁴ BECK, ob. cit. pgs. 323 e 324. A questão da ruptura com a história nacional é uma constante dos pensadores alemães que se posicionaram criticamente, na chamada “querela dos historiadores”, contra o renascimento do nacionalismo alemão, durante a década de 1980, à cabeça dos quais esteve Jürgen Habermas, que lançou o conceito de “patriotismo constitucional”, a que nos referimos com detalhe no nº 2 da nossa Introdução Geral, pg. 40, ao tratarmos das teorias das Relações Internacionais.

VIII. 3. O Cosmopolitismo de Jean-Marc Ferry

Conhecemos o filósofo Jean-Marc Ferry, quando há cerca de 20 anos fazíamos uma licenciatura em Ciências Políticas e Relações Internacionais na Universidade Livre de Bruxelas. Ele era apenas, nessa altura, o Professor Ferry, que tinha sido Assistente de Jürgen Habermas e dava as cadeiras de Epistemologia das Ciências Políticas e Origem e Desenvolvimento das Doutrinas Políticas Contemporâneas. Já nesse ano de 1990, de grandes convulsões que marcaram a história da Europa e do mundo, (e igualmente o ensino das disciplinas de Ciências Políticas e Relações Internacionais, como pude pessoalmente testemunhar), Ferry falava frequentemente de Habermas e da sua concepção de Espaço Público Europeu de debate político. Muito mais tarde, ao reencontrá-lo em 2008, quando de novo residi em Bruxelas, desta vez como Investigador Visitante no Instituto de Estudos Europeus, pude conhecer as suas ideias sobre o Cosmopolitismo e receber interessantes informações sobre a concepção do mundo de Habermas, numa entrevista que tivemos durante algumas horas.

Faço aqui referência, depois da caracterização cosmopolita da política europeia de Ulrich Beck, (que Ferry, cuja opinião acompanho, considera inapropriado designar de império), ao seu artigo intitulado, na versão inglesa, *European Integration and the Cosmopolitan Way*, que faz parte de um conjunto sobre a União Europeia e a “Governança” Global, editado pelo italiano Mario Telò, Presidente do IEE, a que mais à frente nos iremos referir. E vamos analisar, aqui e agora, alguns conceitos de Jean-Marc Ferry, não por o conhecermos pessoalmente, mas porque nos parecem pertinentes e complementarem alguns outros já aprofundados nesta III Parte do nosso trabalho.

O autor distingue três planos regulados pelo Direito Público: o nível interno do Direito estadual, que organiza as relações entre o Estado e os seus cidadãos, explicitadas nos direitos fundamentais, civis, sociais, políticos e culturais; o nível externo ou *jus gentium*, em francês comumente designado por *droit des gens*, ou seja os direitos dos Estados nas suas relações recíprocas, mas também os direitos dos povos não enquadrados num Estado e os das minorias no interior do seu próprio Estado; e no terceiro nível, o transnacional ou direito cosmopolita, no sentido estrito, que implica os direitos de cada indivíduo enquanto cidadão do mundo, neste caso específico da União Europeia. “O direito cosmopolita dissocia a cidadania da nacionalidade, mas sem suprimir as

nacionalidades, e funda juridicamente o elemento transnacional num princípio universal de hospitalidade, mas condicional: não estar animado de intenções hostis contra o país de acolhimento. A construção europeia realiza o direito cosmopolita, ultrapassando o conceito minimalista que Kant tinha proposto”.⁶⁵ Para Ferry, ainda, a originalidade da União é que ela implica a realização do terceiro nível, que até agora não tinha outra existência senão a de uma ideia filosófica, continuando a sê-lo em todos os outros ordenamentos jurídicos.

E quais são esses direitos cosmopolitas ou transversais a todos os cidadãos da União Europeia? Enumeremos alguns: livre circulação e estabelecimento de residência em qualquer território dentro da União; participação em eleições no local de residência; possibilidade de exercício do direito de reclamação de um cidadão contra o seu próprio Estado, (direito pós-nacional de apelação); possibilidade de um cidadão, fora do território da União, pedir assistência num consulado ou embaixada de um outro Estado membro, (direito pós-nacional de protecção).

Em seguida, Ferry, baseando-se no conhecido opúsculo de Kant, datado de 1795, “Por uma Paz Universal”, fala de um direito cosmopolita de integração, distinto do preconizado por um Estado Federal ou por uma Federação de Estados, considerando ser esta ultima a situação *de facto* em que a União se encontra neste momento. O Estado Federal procura criar um poder constitucional supranacional, na prática estadual, que elimina a soberania nacional, com todos os inconvenientes e obstruções conhecidas, sublinhadas aquando da análise sobre Ulrich Beck. Segundo Ferry, era este o projecto dos “pais fundadores” com a sua ideia dos Estados Unidos da Europa. Mas esta proposta integra apenas o primeiro nível dos direitos que referimos atrás e é, por isso, minimalista.

A Federação de Estados fica entre o Estado Federal e a Confederação e corresponde ao segundo nível, ou seja o das relações entre Estados, que não englobam e implicam uma “república europeia de cidadãos”, mas apenas a intensificação das interacções entre os seus Estados membros. Fórmula por muitos aceite como boa, segundo o autor, porque combina mecanismos supranacionais e intergovernamentais, direito nacional e direito internacional e um regime de soberania partilhada. Esta, também chamada, Federação Multinacional poderá ser uma via para uma união transnacional.

⁶⁵ FERRY, Jean-Marc, *European Integration and the Cosmopolitan Way*, in *The European Union and Global Governance*, edited by Mario Telò, Routledge, London, 2009, pgs. 331 e 332.

Mas para Ferry, inspirado em Kant, a via cosmopolita tem os três níveis referidos acima: o interno, com um direito nacional; o internacional, com o *jus gentium*; e o transnacional, com o direito cosmopolita. Ao contrário do segundo nível, no transnacional há o direito de um Estado se retirar da União, o que muda completamente a natureza da relação, uma vez que existe uma subordinação legal, mas não política. Neste nível cosmopolítico e pós-estadual não se aplicam apenas os direitos individuais, conhecidos como Direitos do Homem, mas também os direitos fundamentais dos povos, considerados de um modo transnacional. As soberanias e diferenças de identidade nacionais são admitidas e, tal como Ulrich Beck sublinhou, aprofundadas numa democratização transnacional, distinta de uma socialização inter-estadual. A Federação de Estados, (situação actual da União), é um ponto de partida e inscreve-se numa integração democrática horizontal, não-estadual, num esquema de “geografia variável” e integração diferenciada, consoante os sectores em causa: a zona euro, as cooperações reforçadas, as competências exclusivas da comunidade, assim como as competências de apoio, como na saúde, educação e no sector social, considerando igualmente as competências partilhadas, todas previstas no actual Tratado de Lisboa, repescadas do projecto constitucional. Esta integração democrática multilateral, para Ferry, é uma fórmula pós-estadual de integração política transnacional, consubstanciando todos os direitos referidos acima, disponibilizados em três níveis diferentes. Visa também, cosmopolitamente, “favorecer uma abertura recíproca, entre as nações, das culturas políticas e das memórias históricas”. Trata-se de uma desterritorialização das identidades políticas, dado que, existindo um incremento das diásporas, se desenvolvem formas trans-estaduais de solidariedade nacional, que mantêm entre os membros de uma comunidade nacional ligações que não implicam exclusivamente critérios espaciais. As nações não desaparecem, mesmo que se tornem realidades “extra-territoriais e ultra-estatais”, refere Ferry, citando Giorgio Agamben. O que tende a dissolver-se será a ligação com o território, abrindo caminho a conceitos como o de “Constituição pós-estatal” e “povo plurinacional”, sem os quais será difícil pensar a Europa. Trata-se de um relacionamento novo entre cidadania e nacionalidade, Estado e Constituição, nação e povo.⁶⁶

Esta diferenciação entre povo e nação será importante na construção europeia porque implica a possibilidade de se falar de um povo europeu, constituído por várias nações.

⁶⁶ FERRY, ob. cit. pgs. 332 a 337.

Segundo Ferry, Giorgio Agamben⁶⁷ afirma que a palavra povo foi indevidamente usurpada pela palavra nação. E sublinha que, desde a tradição republicana de Bodin e Hegel, aceita-se a ideia de povo plurinacional, constituído politicamente. Mas o essencial de uma integração pós-nacionalista é o reconhecimento de si próprio no outro, como refere também Beck. “A relação auto-reflexiva dos europeus com a sua própria história e identidade permite-lhes uma integração democrática para lá dos limites do seu próprio Estado e a expansão da solidariedade cívica a uma escala continental. Esta extensão é inseparável de uma auto-consciência crítica que deverá estigmatizar acontecimentos que têm impedido o processo de reconhecimento recíproco e levado à desconfiança”.⁶⁸ Mais à frente, Ferry lamenta a dificuldade existente em França, abrangendo todos os sectores políticos, de reconhecimento das violências passadas, numa perspectiva histórica reflexiva, que permitiria uma auto-crítica conducente a um processo de reconciliação, liquidando o passivo ainda existente nas relações internacionais.

A via cosmopolita, afirma, é uma “estrutura legal original que serve para completar a organização e domesticação do poder transnacional, sem violar as diversas expectativas de reconhecimento, solidariedade, corresponsabilidade e autonomia colectiva, que são necessárias para uma integração política”. Um Espaço Público Europeu e a revitalização democrática da Europa encontram-se por completar. Mas, “na medida em que as estruturas básicas da União Europeia correspondem aos critérios do direito cosmopolita, existindo uma compatibilidade entre a preservação das identidades nacionais e a adaptação do poder político aos níveis transnacionais de interdependência, sem subordinação dos Estados membros a uma instância supranacional soberana, este processo afigura-se realizável”.⁶⁹ A autoridade é dada à UE, os Estados membros retêm a sua soberania, com a condição de actuarem numa convergência das suas políticas públicas, não estando subordinados a um poder superior – eis o modo de funcionamento desta União. O modo de integração horizontal e transnacional exclui a verticalidade de uma Federação de Estados com um poder supranacional. Trata-se pois de uma União Cosmopolita, regulada preferencialmente por um Pacto Constitucional e não por uma Constituição. Já no que respeita à Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, aprovada e

⁶⁷ AGAMBEN, Giorgio, *Au-delà des droits de l’homme*, Payot-Rivages, Paris, 1995.

⁶⁸ Ibidem. Ferry cita o conhecido caso do desentendimento entre a Turquia e a Arménia, mas poderíamos referir também as guerras coloniais entre a França e a Argélia e as de Portugal com as suas ex-colónias africanas para ilustrar a necessidade deste reconhecimento mútuo.

⁶⁹ FERRY, ob. cit. pg. 336.

incluída no Tratado de Lisboa, Ferry considera que se trata de um verdadeiro Contrato Social Europeu, na prática uma Constituição destinada a salvaguardar os direitos dos povos europeus, não dirigida especificamente aos Estados, como as restantes partes do tratado.

Por outro lado, afirma, a difícil aceitação pelos juristas de um direito cosmopolita, que completasse o actual direito internacional, poderá ser relativizada pela prática política europeia e o seu ordenamento jurídico, configurando essa transição em curso de um direito ao outro. E o debate sobre a possibilidade de a União Europeia ser um laboratório experimental de uma nova “governança” mundial, prefigurando uma união cosmopolita a nível planetário, poderá ajudar a um aperfeiçoamento do conceito de “República Europeia”. Ideia irrealista no tempo de Kant, a sua política, especialmente na acção externa, acompanhada de um novo conceito de poder, vai no sentido de uma visão multiregional do sistema mundial. Para Ferry, é, actualmente, a teoria realista das Relações Internacionais que deve romper com a sua prática de tudo reduzir à vertente militar. “O fim do mundo bipolar abre espaço a uma forma nova de poder e reconhece o falhanço da lógica que presidiu à intervenção no Iraque, convidando a uma renovada reflexão sobre as origens do poder político nas relações internacionais”.⁷⁰

Num aprofundar das diferenças e métodos das políticas externas dos dois aliados, União Europeia e Estados Unidos da América, Jean-Marc Ferry conclui que ambos têm o mesmo objectivo, a adopção da democracia pelo maior número possível de países, mas métodos diferentes para lá chegar. E explica que a diferença não está apenas entre o “imperialismo democrático americano” e o “cosmopolitismo jurídico europeu”, mas numa estratégia de “legitimação pelo conteúdo ou resultado”, do lado americano, e uma “legitimação pelo método ou meios de acção”, da parte europeia. Como exemplo, a Guerra do Iraque de 2003, onde o que contou foi terminar com uma ditadura e instaurar a democracia - “legitimação pelo conteúdo”. Mesmo que tudo se tivesse passado de modo diferente do desastre que ocorreu, Ferry considera que não se pode deixar de ter em conta o direito de autonomia dos povos, a não ser que os direitos das minorias estejam em perigo, o que não era o caso. Os povos não perdoam a quem lhes retira o direito de resolverem os seus próprios problemas internos, com intervenções não justificadas.

⁷⁰ FERRY, ob. cit. pgs. 337 e 338.

Por seu lado, os europeus estão impregnados actualmente de uma cultura, resultante do chamado “*acquis*” ou acervo comunitário, que procura implementar a democracia através dos métodos do diálogo, da concertação, da cooperação e da discussão, levando à concretização de consensos parciais e compromissos. Uma cultura democrática de cooperação e confrontação legal e civilizada é, assim, instalada, potenciando as interacções entre os diversos protagonistas das relações internacionais e realizando uma democratização transnacional. No fundo, a obtenção de resultados através de uma paciente acção diplomática, que inclui o compromisso, mas também a crítica, em detrimento da fórmula “eliminação de tiranos”.⁷¹

Depois, Ferry analisa as condições em que estes métodos europeus de *soft power* tiveram êxito. Sem dúvida que no alargamento à Europa de Leste, com a negociação sobre a entrada dos países candidatos. (Aqui, relembro a necessidade imposta, logo de início, de respeitar os direitos das várias minorias existentes nesses países, a pacificação dos Balcãs, o processo em curso de negociação com a Turquia). Com menos sucesso, o Processo de Barcelona, onde em quase todos os países se encontram muito poucos interessados nos métodos europeus de implementação da democracia e de resolução dos conflitos.⁷² A possível criação de uma União Mediterrânica do Sul não se concretizará sem que se dê uma substituição do poder actual, de tipo carismático, por um outro racional, legitimado juridicamente e onde a política seja secularizada, para que em seguida se concretize um processo de mútuo reconhecimento e respeito pelos princípios éticos e político/legais entre os diversos povos vivendo naquela região mediterrânica.

Finalmente, este autor considera, como nós e muitos outros, que a Europa deve prosseguir na sua via de participação na política internacional como actor global, o que, quanto a mim, parece estar a reforçar-se com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009.

Para alguns, como Nicole Gnesotto, que Ferry cita,⁷³ o modelo europeu adapta-se melhor que o americano aos desafios da globalização, porque nos últimos 60 anos o processo de construção europeia foi uma lenta aprendizagem de como partilhar e relativizar o poder. “Partilhar para dirigir conjuntamente”, segundo as palavras de Gnesotto, o que para muitos, nomeadamente os conhecidos (e frequentemente

⁷¹ FERRY, ob. cit. pgs. 338 e 339.

⁷² Convém não esquecer os 15 anos de guerra civil no Líbano, em que participaram todas as principais comunidades étnicas existentes no Médio-Oriente, incluindo a judaica.

⁷³ GNESOTTO, Nicole, La sécurité dans un monde post-occidental, revista *Esprit*, Maio de 2007, pg. 74.

ignorantes das questões europeias) eurocépticos portugueses, corresponde à decadência e morte da Europa.⁷⁴

Característica do papel da União Europeia no mundo, como impulsionadora da implementação da democracia pela via do diálogo e da cooperação, será a Política Europeia de Vizinhança. Que se destina a promover e intensificar as relações políticas, comerciais e de cooperação nos sectores energético, dos transportes, da investigação científica e da inovação e até uma possível participação no Mercado Interno Europeu dos países vizinhos da Europa, a leste e a sul, incluindo as regiões do Cáucaso e do Mediterrâneo. À medida que esses países vão adoptando os valores que a UE preconiza, a cooperação vai-se intensificando. Para Ferry, estas são as características que definem a União como uma Potência Civil e que Mário Telò estudou na sua obra *L'Europa Potenza Civile*, publicada em 2004, já referida por nós anteriormente e que analisaremos mais à frente.

Internamente, a Europa deverá assegurar uma coordenação das políticas nacionais à volta dos princípios básicos da civilidade e da legalidade, num espaço público aberto de negociação, deliberação e decisão política. Ferry assinala, com razão, retomando o que Beck já tinha referido acerca do excessivo peso dos poderes económicos, que é o mundo dos negócios, e não os cidadãos e os Estados, que tem beneficiado mais desta construção europeia, embora, o mesmo se passe a nível global, ressaltando-se no caso europeu, em minha opinião, a enorme ajuda que alguns dos Estados mais pobres têm beneficiado depois que aderiram à União Europeia. E Ferry sugere uma possível aliança entre os Estados e os cidadãos, contra os poderes económicos, que seria no interesse daqueles, na medida em que permitiria uma harmonização fiscal e social, beneficiando ambos ao mesmo tempo, o que reforçaria a democracia interna em cada Estado membro. Digamos que, actualmente, nos encontramos numa situação limite no que se refere ao peso dos poderes económicos dentro dos Estados. Pense-se apenas na luta que o Presidente Obama teve de travar, no início do seu mandato, contra as poderosas companhias de seguros que se opuseram à extensão da cobertura dos cuidados médicos aos cidadãos americanos mais carenciados e se encontravam por detrás da maior parte das movimentações políticas que então ocorreram.

⁷⁴ Ver o artigo no jornal PÚBLICO, de 7 de Setembro de 2010, de Carlos Gaspar, presidente do Instituto Português de Relações Internacionais, sobre a “morte da Europa”, e o do dia seguinte, de Teresa de Sousa, no mesmo periódico, servindo-se ambos de idênticas fontes, o americano Charles Kupchan, com o mesmo conteúdo e conclusões, incidente bizarro não detectado pelos editores do jornal.

Quanto à oposição daqueles que denominam a construção europeia de obra de tecnocratas e negação da história do continente e por isso incitam ao revivalismo nacionalista e à defesa da história e das identidades europeias, Ferry afirma que existe já uma consciência civil que prefere uma ordem liberal garantida constitucionalmente, (comportando todas as prerrogativas de que hoje dispõe um cidadão europeu), à afirmação soberana de uma causa nacional. De que resulta uma preferência por uma ordem constitucional (conjunto de direitos), mais do que pelo Estado, implicando uma progressiva dissociação entre Estado e Constituição, no fundo, em minha opinião, o que acontece nos Estados Unidos, na relação entre Estado e cidadãos. E conclui: mais importante que toda a herança cultural europeia, enriquecida pelos distintos povos europeus ao longo da história, serão os valores e normas, concretizados na prática cosmopolita de solidariedade cívica transnacional, que importa pôr em relevo. O que interessa não é aquilo de que somos feitos, mas aquilo que fazemos.⁷⁵

⁷⁵ FERRY, ob. cit. pgs. 340 a 343. É de notar que para Jean-Marc Ferry, cidadão de um Estado plurinacional, mas em desintegração, como a Bélgica, é muito clara a preferência por uma ordem constitucional, mais que pelo Estado, o que não é certo acontecer em muitos outros países europeus, no momento actual.

Capítulo IX

IX. 1. A importância actual do neo-regionalismo

Na Introdução Geral da nossa dissertação, referimo-nos logo na primeira página ao regionalismo, chamando a atenção para o facto de que este movimento, intensificado depois do fim da guerra-fria, era citado e caracterizado no Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, artigos 52 a 54, como desempenhando um papel crucial na resolução pacífica dos conflitos, o principal objectivo que levou à criação daquela organização no final da Segunda Guerra Mundial. O artigo 53, nomeadamente, desenvolve e teoriza toda uma prática a ser seguida pelas organizações regionais, logo que se desencadeia um diferendo ou conflito entre dois ou mais Estados, podendo o Conselho de Segurança utilizar acordos ou organizações regionais existentes para “aplicar medidas coercivas debaixo da sua autoridade, não podendo, no entanto, nenhuma dessas medidas ser tomada, derivada de acordos regionais ou de organismos regionais, sem a autorização do Conselho de Segurança”.⁷⁶

Chamávamos pois a atenção para o grande desenvolvimento das organizações regionais, na última década do século XX e na seguinte, como *forum* de aproximação dos povos, numa cooperação política, económica e securitária, que contribui para a paz no mundo. Mas também que esse papel já tinha sido preconizado pelas nações que fundaram a ONU em 1945.

Quarenta e cinco anos depois, logo que deixaram de existir as barreiras que dividiam o mundo em dois blocos, o movimento daí resultante, que se convencionou chamar de globalização, (ou mundialização, nos países de língua francesa), permitiu um incremento, nunca antes atingido, da comunicação entre as pessoas de diferentes países e da transferência de bens e capitais, levadas a cabo pela sociedade civil, indivíduos e empresas. O desenvolvimento do comércio internacional, implicando diversos sectores da actividade humana, foi acompanhado, globalmente, por uma aproximação entre as nações, a nível político, e localmente por uma potencialização da regionalização, de que foram actores principais os governos dos respectivos países e outras entidades públicas relevantes. Quer dizer, desenvolveram-se dois movimentos paralelos resultantes da

⁷⁶ CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, Capítulo VIII, artigo 53, nº 1.

abertura referida, protagonizados pela sociedade civil, por um lado, e por titulares de cargos políticos, a nível local e nacional, por outro. Enquanto que este último foi enquadrado pelas entidades oficiais, o primeiro ficou à mercê de intervenientes privados, que, como no sector financeiro, puderam dispor de uma liberdade quase total para exercerem as suas actividades com fins lucrativos, tendo sido esta uma das causas da grave crise financeira internacional despoletada a partir de 2008.

Louise Fawcett, na sua exposição *Regionalism in World Politics: Past and Present*, apresentada em Junho de 2008 no Seminário *Garnet PhD School*, organizado pelo Instituto de Estudos Europeus de Bruxelas, no qual participámos, explica que regionalismo e multilateralismo estão ligados, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial. No século xix desenvolveram-se uniões, ligas e associações, precedidas por regiões, uniões de Estados, esferas de influência, características dos impérios europeus, e ainda alianças securitárias como a Tríplice Aliança e a “*Entente Cordiale*”.

Mas também nas Américas, e ainda no século xix, se implantou um regime securitário, conhecido por Doutrina Monroe, (do presidente americano com o mesmo nome), que implicava uma hegemonia e prerrogativa de oposição dos Estados Unidos a possíveis interferências de Estados europeus naquele continente, numa altura em que a maioria dos antigos territórios coloniais já tinha acedido à independência.

Já no século passado, o “Concerto Europeu”, que tinha durado quase 100 anos, com algumas interrupções pontuais, é quebrado, dando origem à Primeira Guerra Mundial. O multilateralismo que lhe sucede, preconizado pela Sociedade das Nações, e o regionalismo, por sua vez, entram depois em crise em meados dos anos 1930, com a Segunda Guerra Mundial e os outros acontecimentos belicosos que a precederam, para os quais contribuíram os projectos hegemónicos e expansionistas pan-asiático do Japão e pan-europeu da Alemanha Nazi.

Mas, segundo a autora, o espírito do regionalismo renasce após 1945, graças à criação das Nações Unidas e das instituições suas associadas, especializadas na cooperação em vários campos, como vimos em detalhe na nossa II Parte. Esta é a primeira das três fases, para Louise Fawcett, do desenvolvimento do regionalismo. Além da Comunidade Europeia, são criadas a Liga Árabe, a Organização dos Estados Americanos e a Organização da Unidade Africana. No campo securitário, por virtude do começo da guerra-fria, são fundadas a NATO e o Pacto de Varsóvia, a que se juntam, noutros

continentes, a SEATO, South East Asian Treaty Organization, e a ANZUS, constituída pela Austrália, a Nova Zelândia e os Estados Unidos.

A segunda fase dura de 1965 a 1985 e constitui, para a autora, uma reacção dos países do então chamado Terceiro Mundo aos desenvolvimentos da guerra-fria, à dominação das duas grandes superpotências e aos resultados pouco interessantes para esses países do sistema securitário vigente. São criadas a ASEAN, Association of South East Asian Nations, a ECOWAS, Economic Community of West African States, a SADC, South African Development Community, a SAARC, South Asian Association for Regional Cooperation, a CARICOM, Caribbean Community, a AMU, Arab Maghreb Union, a GCC, Gulf Cooperation Council. Mas estão condicionadas por razões de segurança, embora regionais, uma vez que têm como objectivo a defesa contra adversários próximos, como o Vietname, para a ASEAN, o Irão, para o GCC, e o *apartheid*, para a SADC. É desta fase, igualmente, o nascimento da CSCE, Conferência para a Segurança e a Cooperação na Europa, que abre um capítulo novo após 30 anos de guerra-fria: o começo de uma cooperação entre as duas superpotências, que levaria aos acontecimentos do final da década de 1980.

A terceira fase, a partir de 1985 até ao presente, é a que se designa de neo-regionalismo, devido às novas condições criadas pelo fim da guerra-fria. Louise Fawcett tem em conta as diversas correntes sobre este tema, que defendem, por um lado, o papel do regionalismo como dinâmica positiva para um mundo mais integrado, mas também a daqueles que o consideram um obstáculo ao processo aprofundado da globalização. A autora é de opinião, e eu concordo, que ambas as correntes têm alguma razão, pois que “o processo global de regionalismo (actualmente) não constitui um projecto uniforme, excepto se tivermos em conta que representa uma resposta às mudanças acontecidas ao mais alto nível no sistema internacional”.⁷⁷

E mais à frente refere, com razão, que se verificou após a guerra-fria que as instituições existentes eram inadequadas à nova situação, uma vez que muito dependentes dos interesses das duas superpotências.⁷⁸ Estas desinteressaram-se de intervir a nível regional (abstraindo dos casos do Iraque e do Afeganistão), deixando o campo aberto às Nações Unidas e às antigas e novas organizações regionais. Os regionalismos, europeu,

⁷⁷ FAWCETT, Louise, *Regionalism in World Politics: Past and Present*, Seminário *Garnet PhD School*, “*Global Governance and Regionalism: the Institutional Dimension*”, Brussels, 9-13 June 2008, pg. 9.

⁷⁸ É isso que se confirmou claramente durante a crise financeira iniciada no último trimestre de 2008, em que o G20, nos seus comunicados, tem mostrado poder ser uma nova instituição, embora ainda informal, capaz de tratar dos novos problemas resultantes da globalização. O mesmo no que se refere ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, cuja reforma aguarda ainda concretização.

africano, americano e asiático, vão no sentido de uma afirmação das respectivas civilizações, o que seria uma característica do mundo actual, na visão de Samuel Huntington, mas não na de um indesejável confronto (em minha opinião, evitável), apesar das dificuldades de homogeneização daquelas civilizações.

Organizações como o Mercosul, Mercado Comum do Sul, a APEC, Asia, Pacific, Economic Cooperation, a CIS, Commonwealth of Independent States, a SCO, Shanghai Cooperation Organization, e a NAFTA, North América Free Trade Agreement, criadas nas duas ultimas décadas, são algumas das mais importantes e representativas, nas novas condições resultantes das mudanças da última década do século xx. Acrescente-se que parece ser uma das vantagens do regionalismo a de facilitar o processo de adaptação à globalização.

Juntemos ainda a definição de neo-regionalismo dos três autores que editaram *Regionalization in a Globalizing World*, em 2001: “O neo-regionalismo é um fenómeno heterogéneo, profundo e multidimensional, que envolve o Estado, o mercado e os actores sociais, cobrindo os sectores económico, cultural, político, securitário e ambiental”.⁷⁹

O ponto de vista de Björn Hettne

Este professor sueco da Universidade de Gotemburgo, (a que já nos referimos quando tratámos das teorias das Relações Internacionais), participou também no Seminário *Garnet PhD School*, em Bruxelas, durante o mês de Junho de 2008, apresentando um *paper* intitulado *Regional Actorship and Regional Agency: comparative perspectives*, onde trata da questão de “uma região como a Europa poder tornar-se num actor internacional”. Para ele, a transformação da Europa numa região “interventiva” deu-se depois da sua passagem de uma simples instituição de cooperação económica a um actor político, tentando influenciar o mundo exterior. E um dos principais motivos da regionalização deve-se aos desafios da globalização, quando os Estados verificaram que não conseguiam enfrentá-los sozinhos, sendo que as novas instituições devem ser criadas do interior.

⁷⁹ SCHULZ, Michael, SÖDERBAUM, Fredrik, ÖJENDAL, Joakim, *Regionalization in a Globalizing World*, Zed Books, London, 2001, pg. 4.

Hettne salienta uma mudança no papel das regiões, ao deixarem de ser apenas “objectos geográficos” para passarem também a sujeitos, o que modifica a sua identidade, tornando-as igualmente actores. É esta mudança que vai levar à construção de uma região, formalmente e institucionalmente organizada.⁸⁰

O processo de intervenção, ou (*actorship*), para o autor, forma-se a partir de três componentes: a integração interna e a formação da identidade regional; a presença internacional, em termos de território, população, poder económico, diplomacia, poder militar, etc.; e a capacidade de actuar de modo relevante no mundo exterior. E acrescenta que estas características não são exclusivas da Europa como actor internacional, mas podem aplicar-se a qualquer outra região, que tenha sofrido idêntica mudança de identidade, (passagem de objecto a sujeito). Define o processo europeu como inclusivo, na sua concepção do mundo, tratando o “externo” como se fosse “interno”, produzindo uma mudança significativa em relação aos pressupostos de uma concepção realista da política internacional. E caracteriza-o como o de uma “potência civil” ou potência *soft* e normativa. O processo deverá ser voluntário, dependendo mais do diálogo e da consensualidade que da coerção. E os seus principais instrumentos são a política externa europeia, com a sua multiplicidade de instrumentos, PESC, PESD, Política Europeia de Vizinhança, política comercial, política de desenvolvimento, ajuda humanitária, etc.⁸¹

Claro que, na Europa, o processo de regionalização data de pelo menos o século xvii, com o estabelecimento da ordem de Vestefália, que substituiu o descentralizado e anárquico sistema anterior, desterritorializado, que sucedeu ao colapso do Império Romano. O desenvolvimento destes Estados europeus soberanos, depois, e a sua expansão para outros continentes, levou à criação de um sistema regional europeu, que por sua vez se tornou num sistema mundial, segundo Hettne, que retira esta ideia da obra de Hedley Bull, *Anarchical Society*. Entretanto, o mercantilismo e o nacionalismo provocaram um movimento de refluxo que originou confrontos, justificados agora por razões territoriais e não religiosas, como anteriormente. O “Concerto Europeu”, que durou todo o século xix, ajudou a estabilizar o sistema regional europeu e mundial, com a presença das grandes potências europeias em todos os continentes.⁸²

⁸⁰ HETTNE, Björn, Regional Actorship and Regional Agency: comparative perspectives, *Garnet Seminar PhD School*, “Global Governance & Regionalism: the institutional dimension”, 9-13 June 2008, Brussels, pg. 1.

⁸¹ HETTNE, ob.cit. pgs. 1, 7, 8, 9.

⁸² HETTNE, ob. cit. pgs. 4 e 5.

Segundo Björn Hettne, nas suas conclusões, poderemos estar a entrar num sistema pós-Vestefália, (de uma forma ainda com contornos utópicos), em que se constituiria uma tríade de macro-regiões, num mundo tripolar, constituído pela Europa, América do Norte e Ásia de Leste. Seria o caminho de um inter-regionalismo, que a globalização estaria a tomar. Acrescenta que, das três, apenas a Europa constitui uma entidade regional institucionalizada de um modo multidimensional, político, económico, cultural, utilizando um capitalismo social como modelo. A América do Norte privilegiaria as relações bilaterais, essencialmente de carácter económico, sem incidência no exterior, utilizando um tipo de capitalismo desregulado. Por fim, no leste da Ásia existiria uma dinâmica forte de regionalização, (que assinalámos, aliás, na nossa Introdução Geral, quando referimos a adesão do Vietname e do Laos à ASEAN, depois do fim da guerra-fria), mais como integração económica que política, (provavelmente, penso, devido às diferenças marcantes de regime, que vão do comunismo a um regime militar de extrema-direita). Nesta região, segundo Hettne, haveria um capitalismo “administrativo”.⁸³

Deverá ser assinalado que este texto do autor foi apresentado em Junho de 2008, algum tempo antes do agudizar da grande crise financeira, que já era previsível. As suas considerações sobre a macro-região América do Norte baseiam-se numa hegemonia dos Estados Unidos, política e económica, em todo o continente americano, o que, de então para cá, tem vindo a ser posto em causa pelo Brasil, tanto do ponto de vista económico, como no que respeita à política externa, na América Latina e no Médio-Oriente.

⁸³ HETTNE, ob. cit. pg. 13.

Capítulo X

X. 1. Algumas considerações sobre o papel das Nações Unidas

A primeira referência às Nações Unidas data de 1 de Janeiro de 1942, num discurso do Presidente Franklín Roosevelt, onde faz um apelo à unidade das 26 nações que, com os Estados Unidos, estavam a lutar contra as potências do Eixo. O ataque a Pearl Harbour tinha sido em 7 de Dezembro de 1941 e, no dia seguinte, perante o Congresso americano, o presidente declarava guerra ao Japão. No dia 11 de Dezembro foi a vez da Alemanha e da Itália declararem guerra aos Estados Unidos.

Em 30 de Outubro de 1943 é divulgada a Declaração de Moscovo, assinada pelos representantes dos Estados Unidos, União Soviética, China e Grã-Bretanha, sobre a necessidade da criação de uma organização internacional “fundada no princípio da igualdade soberana entre todos os Estados pacíficos, tendo como objectivo a manutenção da paz e da segurança internacionais”.

Entre 4 e 11 de Fevereiro de 1945, realiza-se a Conferência de Yalta, onde os líderes americano, soviético e britânico, entre outros assuntos, ultimam os preparativos para a convocação de uma conferência internacional, que se iniciaria em S. Francisco da Califórnia a 25 de Abril de 1945 e terminaria com a assinatura da Carta das Nações Unidas em 26 de Junho do mesmo ano.

O documento é assinado por 50 países, tendo a Polónia, 51º Estado, apostado a sua assinatura mais tarde. O dia 24 de Outubro de 1945 é considerado como a data a partir da qual a organização começou a funcionar. A ONU só se instalaria em Nova Iorque em 1951.⁸⁴ A primeira Assembleia Geral realizou-se em Londres, com início a 10 de Janeiro de 1946, tendo eleito como primeiro Secretário-Geral o norueguês Trygve Lie e Presidente da Assembleia Geral o belga Paul-Henri Spaak.⁸⁵

Com dois órgãos diversos, um multilateral, a Assembleia Geral, onde estavam representados 51 países, cujo número foi aumentando à razão de um ou dois por ano, segundo a sua origem ocidental ou oriental, até 1955, quando se deu a adesão de cerca

⁸⁴ MEMO LARROUSSE, Encyclopédie, Paris, 1989.

⁸⁵ THE NEW YORK TIMES, 10/1/1946.

de 20 novos membros, (entre os quais Portugal), e o Conselho de Segurança, representando um equilíbrio de poderes entre as nações mais poderosas e vencedoras da Segunda Guerra Mundial, através do direito de veto, a organização só foi possível devido à aliança existente entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Com efeito, foram basicamente estes dois países, com o seu poder ofensivo, que ganharam a guerra contra a Alemanha e o Japão. As condições estavam maduras para uma aliança entre eles, desde que, depois da subida ao poder dos nazis na Alemanha, em princípios de 1933, o Presidente Franklín Roosevelt tomou a iniciativa de reconhecer, pela primeira vez, a União Soviética, em 16 de Novembro do mesmo ano.

Segundo o historiador Eric Hobsbawm, na sua conhecida obra sobre o século xx, já referida, foi deste modo que “o comunismo salvou o capitalismo”.⁸⁶ Doses maciças de material bélico foram enviadas pelos americanos para a URSS e é ainda antes da guerra, para o mesmo autor, que os soviéticos granjeiam a maior simpatia a nível mundial, pois que ali não tinham chegado os efeitos devastadores da Grande Depressão.

O sistema social-democrata, conhecido por *New Deal*, imposto nos Estados Unidos por Roosevelt e depois, como vimos, a sua transposição para as instituições internacionais criadas a partir de 1945, marcaram as condições para o funcionamento de um multilateralismo mundial com sede nas Nações Unidas. Esse ambiente apaziguador duraria apenas até meados de 1948, quando começaram a dar-se os acontecimentos que levaram ao início da guerra-fria.

Durante os 66 anos da sua duração, inúmeros eventos de importância mundial tiveram o epicentro na sede das Nações Unidas em Nova Iorque, (e também em Genebra), como o processo de descolonização, que começou logo em 1946, com a criação de uma comissão para tratar do estatuto dos territórios não-autónomos, mais tarde Comissão de Descolonização, que iria funcionar activamente até à revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974.⁸⁷ Praticamente, todos os conflitos militares passaram pelo Conselho de Segurança, como a Guerra da Coreia, a crise do Suez e a dos mísseis em Cuba, as invasões da Hungria e da Checoslováquia, as guerras no Médio-Oriente, etc.

Os cerca de 40 anos de guerra-fria terminaram, forçoso é dizê-lo, não pelas capacidades de *détente* demonstradas pela ONU, (que contaram pouco em alguns momentos

⁸⁶ HOBBSBAWM, ob. cit. pg. 84.

⁸⁷ Sobre este tema da descolonização e dos equívocos do Estado português aquando da sua adesão à ONU, em 1955, ver o meu artigo na Revista História, de Dezembro de 2005, intitulado “Portugal e as Nações Unidas”.

determinantes para a paz mundial), mas pela vontade de uma das grandes superpotências, como se viu, ao decidir passar, por razões estratégicas, para o lado do adversário. Não deixa, no entanto, de ter sido muito importante o papel da organização e dos seus órgãos, Assembleia Geral e Conselho de Segurança, o primeiro como local de presença e representação do interesse geral dos países que entretanto se tinham tornado independentes, e o outro como plataforma de diálogo permanente entre as principais potências mundiais, frequentemente com interesses opostos. Sem dúvida que se deveu à existência das Nações Unidas, (assim como à dissuasão nuclear), o não deflagrar de uma terceira guerra mundial, num sistema caracterizado como um misto de multilateralismo e equilíbrio de poderes entre as grandes potências, que, em meu entender, se mantém ainda actualmente, apesar das tentativas de hegemonização de uma dessas potências e de algumas mudanças entre os principais actores.

Mas é depois do fim da guerra-fria que aumentou a importância do papel das Nações Unidas e das suas agências, muitas delas vindas do período anterior, outras aparecidas entretanto, tratando de, praticamente, todos os grandes problemas que afectam a humanidade.

O momento chave talvez tenha sido o da Cimeira do Milénio, no mês de Julho de 2000, na qual se reuniram mais de 150 Chefes de Estado e de Governo, donde saiu a Declaração do Milénio. A partir desta declaração foi elaborado um documento de análise e resolução dos problemas do desenvolvimento e estabelecidos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para 2015.⁸⁸

Sem que, na altura, se vislumbrassem ainda os resultados positivos, em termos de crescimento económico, que a primeira década do século xxi iria trazer para os países em desenvolvimento, (que permitiu a algumas centenas de milhões de pessoas serem retiradas da pobreza), apesar da crise económica e financeira dos anos 1997/98 na Ásia, o certo é que este foi, desde sempre, um dos períodos de maior crescimento a nível mundial. Até que surgiu a grande crise de finais de 2008...

De todo o modo, estes resultados económicos a nível mundial desmentiram aqueles que afirmavam ser a globalização e a abertura do comércio mundial, protagonizada pela OMC, Organização Mundial do Comércio, instrumentos de reforço dos grandes países

⁸⁸ Trata-se, quanto a mim, de um dos documentos mais bem elaborados e completos sobre os problemas do desenvolvimento. Baseado nele, em parte, pude dar um curso sobre Cooperação e Desenvolvimento, durante 4 anos, de 2003 a 2007, a alunos de uma instituição privada de ensino superior.

capitalistas do mundo desenvolvido. Ora, parece que foi precisamente o contrário que sucedeu.

A reforma da ONU...

Há muito que se fala de reforma da organização. Esta manter-se-ia com as mesmas características de quando foi fundada, em 1945, que não corresponderiam às necessidades actuais. Fala-se essencialmente do alargamento do Conselho de Segurança a outros Estados, como a Alemanha e o Japão, mas também a algumas das potências emergentes como a Índia, o Brasil e a um dos mais importantes países africanos, África do Sul ou Nigéria. Parece ser aqui que reside o principal problema, porque os países que fazem parte daquele órgão não querem perder as suas prerrogativas, por um lado, e, por outro, vêm mal a entrada de um vizinho rival. Ou então, pertencendo os candidatos à mesma região ou zona de influência, disputam entre si o lugar representativo desse espaço geográfico.

Por outro lado, esquece-se todo o esforço de adaptação que a ONU tem feito, ao longo de várias décadas, não só às novas condições derivadas do aumento exponencial dos seus membros, como aos novos problemas que a humanidade vem enfrentando e a que os seus órgãos devem dar resposta. Como, por exemplo, os inúmeros conflitos regionais, despoletados depois do fim da guerra-fria, com alguns dos seus intervenientes a utilizarem o terrorismo como arma política, as epidemias como a sida, a malária e, de novo, a tuberculose, as migrações, intensificadas nas duas ultimas décadas, os problemas ambientais, a gestão dos escassos recursos naturais, face ao desmesurado aumento da população mundial, a criação das megacidades e os problemas que daí advêm, o tráfico de drogas e o crime organizado. A tudo isto a organização tem procurado dar resposta com a criação de novas agências que se ocupam destes problemas, com o concurso dos melhores peritos mundiais e a cooperação dos países membros.

Porém, um dos momentos mais críticos para as Nações Unidas, recentemente, foi o da intervenção americana no Iraque em 2003, que, ao granjear apoios de alguns Estados à ultrapassagem da organização por George W. Bush, parecia dar um golpe de morte na organização. Fosse essa operação bem sucedida, no seu conjunto, e talvez que o seu fim se tivesse concretizado. Convém não esquecer que o mesmo aconteceu à Sociedade das

Nações na década de 1930, com as invasões militares das três potências que constituiriam o Eixo, antes de começar a Segunda Guerra Mundial. Mas uma operação de tipo colonial, como aquela concebida pelos neo-conservadores americanos, nunca poderia ser bem sucedida, assim como todo o trabalho que a ONU estava a desenvolver, para resolver muitos dos problemas que apareceram com a globalização, não poderia ser transposto, de repente, para uma nova organização, seja ela uma Liga das Democracias, como aqueles ideólogos pretendiam, ou qualquer outra. Ao contrário, e como já referi, a posição das Nações Unidas saiu reforçada, assim como a da União Europeia, (esta em menor grau, devido às divisões que se deram no seu seio), por não terem embarcado no desastre em que se meteu a administração americana.

De um ponto de vista dos defensores de uma Democracia Cosmopolita, e penso especialmente em David Held e Daniele Archibugi, a única instituição criada, com aquele objectivo, foi o Tribunal Penal Internacional, que tem funcionado um pouco ao sabor dos interesses políticos de alguns Estados e não verdadeiramente, em minha opinião, com um programa consequente, objectivo e independente para o julgamento dos crimes contra a humanidade, genocídio e Direitos do Homem. Parece-me, ao invés, ter seguido de perto as orientações políticas preconizadas pelos Estados Unidos e a União Europeia. Veremos o que fará agora perante o relatório do Conselho da Europa sobre os gravíssimos crimes cometidos, recentemente, por uma organização mafiosa alegadamente chefiada pelo Primeiro-Ministro do Kosovo.⁸⁹

As alterações de reforma do Conselho de Segurança propostas por Held e Archibugi, assim como as da criação de uma Assembleia Mundial dos Povos, ao lado da Assembleia Geral, não parecem ser concretizáveis a curto prazo, sendo embora que uma cidadania mundial ou transnacional, como referem também Beck e Ferry, se está a criar, mesmo se não ainda institucionalizada. É em nome dessa cidadania, que se exerce muitas vezes contra o interesse dos Estados, que se pode considerar como legítima a divulgação dos telegramas dos embaixadores norte-americanos, no que foi um dos casos mais falados recentemente, o *Wikileaks*. Foi em nome de uma cidadania mundial, igualmente, que se desenvolveu um poderoso movimento, de alguns milhões de pessoas, contra a invasão do Iraque, em 2003, de Nova Iorque a Melbourne, passando por Londres, intitulado *United for Peace and Justice*, precisamente em três dos Estados cujos governos mais se envolveram naquela guerra.

⁸⁹ MARTY, Dick, Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo, Conselho da Europa, 12/12/2010.

Nos 60 anos da criação das Nações Unidas houve outra importante cimeira em Nova Iorque, entre 14 e 16 de Julho de 2005, com a presença de 170 Chefes de Estado e de Governo. Dos vários temas tratados, ressalta o dos Objectivos do Milénio para 2015 e o compromisso assumido pelos países desenvolvidos de aumentar em 50 mil milhões de dólares por ano o montante da ajuda pública ao desenvolvimento, de modo a poderem-se atingir os objectivos. Isto significaria duplicar o valor da ajuda, para o qual contribuem, em cerca de metade, os países da União Europeia.

O comunicado da cimeira informa também que os países em desenvolvimento se comprometeram, do seu lado, a preparar planos de acção de modo a atingirem os objectivos. Decidiu-se, igualmente, cancelar a dívida dos “países pobres muito endividados”, seja ela bilateral ou multilateral.

O conjunto dos Estados membros “declarou-se firmemente ligado à liberalização do comércio e comprometido em aplicar as orientações respeitantes ao desenvolvimento, que constam do programa de trabalho de Doha”. A esse respeito, o ano de 2011 deverá ser a ultima etapa para se chegar a um acordo (ou não), entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, na Organização Mundial do Comércio.

Depois de uma declaração contra o terrorismo, apoiada por todos, que inclui o estabelecimento de uma estratégia de luta contra o mesmo, a cimeira decidiu reforçar os meios à disposição da comissão que se ocupa dos Direitos do Homem, assim como os dispositivos de luta contra a sida e as outras pandemias.

Um dos pontos do comunicado refere também os trabalhos em curso no Painel das Nações Unidas que se ocupa das alterações climáticas, que realizou recentemente duas conferências, uma em Copenhaga, em Dezembro de 2009, donde resultou um acordo informal, e em Cancún, no México, em Dezembro de 2010, com melhor sorte, uma vez que foram obtidos acordos que poderão permitir a médio prazo a aprovação de um novo tratado sobre as alterações climáticas, que substitua o Protocolo de Kyoto, a expirar em 2012.

Apesar dos debates informais sobre o alargamento do Conselho de Segurança, não consta do comunicado da cimeira nenhum ponto sobre este assunto. Mas é referida, por outro lado, uma actualização da Carta das Nações Unidas, suprimindo a referência a “Estados inimigos”, que constava do primitivo texto e se referia aos países derrotados na

Segunda Guerra Mundial. Também se procedeu à dissolução do Conselho da Tutela, um dos órgãos que fazia parte do organigrama da ONU, desde a sua fundação, que deixou de ter justificação depois de terminado o processo de descolonização.

Deixámos para o fim, no entanto, o “dever de protecção”, o tema mais relevante desta cimeira de Chefes de Estado e de Governo, a maior de que há memória nos 66 anos das Nações Unidas. Com efeito, afirma-se no comunicado oficial que “todos os governos admitem claramente e sem ambiguidade o dever colectivo da comunidade internacional de proteger as populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade. E que estão dispostos a encetar uma acção colectiva para esse fim, atempadamente e de acordo com o Conselho de Segurança, sempre que os meios pacíficos se revelem inadequados e as autoridades nacionais não assegurem manifestamente aquela protecção”.

X. 2. Um estudo de John E. Trent

O canadiano John Trent, antigo Secretário-Geral da Associação Internacional de Ciência Política, dedicou uma obra a este tema da reforma das Nações Unidas, com o título apelativo *Modernizing the United Nations System: Civil Society's Role in Moving from International Relations to Global Governance*. E começa por se referir à tentativa mais sólida de reforma da instituição, encetada por Kofi Annan, que aproveitou a cimeira dos 60 anos para apresentar o seu projecto. O resultado foi modestíssimo devido essencialmente à oposição dos Estados Unidos, que na altura continuavam com a pretensão de reforçarem a sua posição hegemónica como única superpotência mundial. As consequências do desastre da invasão do Iraque de 2003 não estavam ainda bem clarificadas na opinião pública americana e mundial, basta lembrarmo-nos que George W. Bush conseguiu, em Novembro de 2004, ser reeleito sem dificuldade contra John Kerry, que defendia o fim da guerra. Estava a proceder-se a um *bypass* da organização das Nações Unidas pelo governo dos Estados Unidos, tentando mostrar a sua ineficácia e dispensabilidade, fazendo da nação americana o seu substituto, com os aliados que aparecem sempre nestas circunstâncias, (concretizando provavelmente a referida Liga das Democracias). Se isto não é um projecto imperial, andar lá perto.⁹⁰

Além da campanha pessoal contra o Secretário-Geral ganês, com base em presumíveis desvios de fundos, a administração americana nomeou John Bolton como seu representante na organização, personagem sobejamente conhecida como defensora de um unilateralismo puro e duro. John Trent refere que três semanas antes de começar a cimeira, o dito embaixador apresentou uma proposta de 750 emendas ao texto que ia ser apresentado e tinha sido negociado nos últimos 6 meses. Nessas condições, com a reabertura do processo, outros países, como a Rússia e o Grupo dos 77, que corresponde

⁹⁰ O projecto de Hitler, se pusermos de lado a “solução final” para o extermínio dos judeus, tinha algumas semelhanças. Criar uma nova Europa, sob a hegemonia alemã, através de conquistas, mas também de alianças pacíficas, que incluíam inicialmente a Grã-Bretanha, onde tinha muitos simpatizantes, inclusivamente na Casa de Hanôver, que entretanto mudara o nome para Windsor, (chegou a encontrar-se pessoalmente com o futuro e efêmero Rei Eduardo VIII). Da Ásia, ocupava-se o Japão, seu aliado. Na América do Sul, tinha os dois maiores países, Brasil e Argentina, como aliados. (Recentemente, vi em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, uma fotografia de uma manifestação de apoio à Alemanha nazi, em 1936, que incluía bandeiras suásticas). Em relação à América do Norte, tencionava propor-lhe uma aliança. In GEOGRAPHIE POLITIQUE, Christian Vandermotten, curso de licenciatura em Ciências Políticas e Relações Internacionais, Universidade Livre de Bruxelas, 1990/91.

a 132 países em desenvolvimento, aproveitaram também para apresentar centenas de emendas.⁹¹

A delegação americana conseguiu assim reduzir no texto as referências ao multilateralismo como valor fundamental, às Nações Unidas como actor principal da política internacional, cujos recursos deveriam ser aumentados, à necessidade de uma maior intervenção do Tribunal Internacional de Justiça, ao fortalecimento da Assembleia Geral e à criação de uma reserva estratégica militar ao serviço das Nações Unidas.⁹² Para John Trent, o único ponto inovador que saiu da reforma foi o do “dever de protecção”, que tratámos atrás.

Na linha das ideias dos transnacionalistas Joseph Nye e Robert Keohane, de James Rosenau e dos defensores do cosmopolitismo, de que já falámos aprofundadamente, este autor considera que se caminha para uma sociedade global, onde actuam diferentes actores, como os Estados e as organizações internacionais, em que participam, com características universais, umas, e regionais, outras; e as organizações não-governamentais internacionais e outras instituições que constituem a sociedade civil, filantropistas, Igrejas, Fundações, podendo até incluir-se gente de negócios, as elites e a opinião pública. É neste conjunto em interacção, que se fortaleceu com a globalização, em que se destaca a sociedade civil, que Trent confia para a criação de uma nova ordem mundial, onde as fronteiras se apagam, os meios militares não são mais prioritários e as Nações Unidas serão o centro de uma nova “governança” mundial.

Inspirando-se ainda em Rosenau, (no que é também, em parte, a nossa visão), explica que o sistema internacional é composto por dois eixos, um o das relações interestaduais, com todo o tipo de interacções conhecidas, o outro, multicentrico, composto por diversas colectividades que têm emergido com a globalização e rivalizam com a autoridade dos Estados, mas muitas vezes, também, cooperando com eles. Os Estados continuariam sendo os principais actores, mas as condições do seu desempenho mudariam, uma vez que já não existiria, em *stricto sensu*, um ilimitado poder territorial. O que impediria, justamente, o estabelecimento durável de um poder hegemónico. Muito do poder estadual estaria a emigrar para entidades não estaduais. É este conjunto de entidades que poderão formar uma “governança” global, que não é sinónimo de “governo global”, nem para Rosenau, nem para os defensores do cosmopolitismo.

⁹¹ TRENT, John. E., *Modernizing the United Nations System: Civil Society's Role in Moving from International Relations to Global Governance*, Barbara Budrich Publishers, Leverkusen, 2007, pg. 3.

⁹² *Ibidem*.

Ao terminar a sua obra, John Trent tenta clarificar como se irá dar esta passagem do sistema de Vestefália para uma “governança” global, apontando o exemplo da União Europeia, de uma construção passo a passo, e também do Forum Social Mundial, que teve a sua origem em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, como local de agregação de todos aqueles que constituem a sociedade civil e pretendem corrigir algumas das consequências negativas da globalização. Sugere a criação de uma coligação para a reforma do sistema de “governança” global, com a democratização das organizações internacionais, através da participação das principais ONG’s internacionais (são cerca de 50.000 no total) e da sociedade civil. A reforma não virá dos Estados, mas deste grande movimento multifacetado, onde também se inclui a participação de uma opinião pública mundial, que, como vimos, se reforçou na última década, fruto também da globalização, com interesses, frequentemente, opostos aos dos Estados.

Um dos caminhos para a institucionalização de um órgão representativo geral seria a criação de um Forum da Sociedade Civil, com um “direito de petição” junto da Assembleia Geral das Nações Unidas, semelhante ao que existe actualmente na União Europeia, depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

Finalmente, John Trent aponta oito factores decisivos para a implementação do que chama uma Democracia Global: pluralismo das relações internacionais, através de um sistema aberto e equilibrado, onde não haja actores que monopolizem os principais poderes; transparência e acesso à informação em geral, tanto a nível governamental como internacional; liderança da sociedade civil; democratização, consubstanciada em mais liberdade, multilateralismo e auto-governo das instituições; reformas institucionais, nomeadamente dos principais órgãos das Nações Unidas; utilização acentuada de petições e referendos; reforço da acção e utilização dos tribunais internacionais, com vista a uma maior estabilização das liberdades democráticas e garantia dos direitos dos cidadãos, criando-se um Tribunal Internacional dos Direitos do Homem e um Tribunal do Ambiente; criação de uma Assembleia Parlamentar Democrática, que poderia constituir-se inicialmente com representantes dos parlamentos nacionais.

E termina com estas palavras: “As Nações Unidas foram criadas por um desejo, no pós-guerra, de promover colectivamente a paz e o desenvolvimento. Mas já não é o caso. Líderes nacionais, supostamente actuando em nome do povo, mas na realidade protegendo os seus próprios interesses, operam segundo um estreito e desactualizado conceito de segurança nacional”. E cita vários intervenientes na política internacional como exemplo: George W. Bush, Robert Mugabe, a China, protegendo os seus próprios

interesses, ao não permitir a intervenção do Conselho de Segurança no Darfur. O “dever de protecção” é importante, afirma, mas levará ainda muito tempo para que aquele órgão consiga pôr em prática este princípio e que a ONU se transforme de uma organização interestadual numa instituição global, capaz de tratar dos problemas globais da humanidade.⁹³

⁹³ TRENT, ob. cit. pgs. 240 a 259.

X. 3. Um discurso do Presidente da Assembleia Geral

Joseph Deiss, um suíço presidente da 65ª Assembleia Geral da ONU, fez um discurso na sede da Universidade das Nações Unidas, em Tóquio, a 29 de Outubro de 2010, que nos dá um ponto de vista prático sobre a questão da “governança” global. A disciplina das Relações Internacionais é composta pelos contributos teóricos das várias correntes, mas também pelo que resulta das intervenções dos políticos e influencia a teoria.

Hanna Arendt afirmou, numa entrevista a um canal de televisão alemão em 1964,⁹⁴ numa das suas primeiras visitas à Alemanha depois da guerra, que “*alles denken ist nachdenken, der Sache nachdenken*”, o que numa tradução livre significa “todo o pensamento resulta da acção”.⁹⁵

O 65º presidente da Assembleia Geral fez em Tóquio a caracterização da situação política internacional actual, falando de todos os elementos que já foram abundantemente referidos, especialmente na análise da obra de John Trent, mas com a diferença de que incide com muito mais veemência no papel primordial da organização das Nações Unidas. Para ele, a legitimidade e representatividade da ONU são únicas. Chama-lhe um “corpo quasi-universal”, reflectindo a diversidade e os interesses em jogo no mundo actual. Por isso lhe compete assumir a responsabilidade da “governança” global, o que, para ele, também não significa governo global. Mas considera que é preciso levar em frente as reformas necessárias da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Interroga-se sobre o caminho das reformas e se não se estará a externalizar as funções das Nações Unidas, criando demasiados *forum* e outros organismos de decisão no exterior. A solução será adaptar a organização às novas realidades. Rever também o funcionamento do Conselho dos Direitos do Homem e da Comissão de Manutenção da Paz. Reforçar os órgãos económicos e fazer participar nas discussões multilaterais peritos de outros ministérios, que não apenas das Relações Exteriores. Pôr

⁹⁴ Exibida em 13/10/06 pelo canal de televisão franco-alemão ARTE, no centenário do nascimento de H. Arendt.

⁹⁵ Numa tradução à letra, significa que “todo o pensamento é um pensamento do depois, um pensamento derivado da coisa”. Esta parte do texto da entrevista, em alemão, foi-me cedida gentilmente pelo Instituto Goethe de Lisboa. No parágrafo anterior, H. Arendt afirmava: “não acredito que seja possível um processo de pensamento sem experiência pessoal”.

em consulta, comunicação e cooperação as Nações Unidas com os outros actores que intervêm na “governança” global.

Como medida concreta, o Presidente Joseph Deiss propôs e realizou conferências informais entre a Assembleia Geral e o Secretário-Geral e representantes dos países membros do G20, antes e depois da última Cimeira de Seoul de 16 de Novembro de 2010, para debater a agenda e as conclusões da reunião.

Deiss acrescentou ainda que é essencial estabelecer relações entre os Estados, o sector privado, a sociedade civil e os actores regionais, dentro e fora das Nações Unidas, mantendo uma relação estreita e aberta com os actores não-governamentais, contribuindo assim para a ONU desempenhar melhor o seu papel na “governança” global.

Capítulo XI

XI. 1. A Europa Potência Civil

A expressão “potência civil” parece englobar alguma contradição no seu enunciado. Provavelmente, só investigando a realidade a que se refere, na sua aplicação à União Europeia, poderemos encontrar o seu justo sentido. Esta expressão deu-me motivação para me entregar a este trabalho, que durou mais de quatro anos e do qual não precisava para provar o que quer que fosse, mas que, pelo seu próprio desenvolvimento, me enriqueceu de uma forma sem precedentes.

Ainda funcionário da Comissão Europeia, em 2002, tomei consciência das diferenças entre Estados Unidos e União Europeia na forma de encarar a política internacional. Conhecia relativamente bem as políticas europeias, depois de uma estada em Bruxelas de 14 anos, e fiquei chocado com a resposta militarista da administração americana ao grave incidente do 11 de Setembro de 2001. Durante muitos meses debateu-se o modo de actuar em relação ao regime iraquiano de então, desviando-se a atenção dos verdadeiros autores dos atentados às Torres de Nova Iorque, até se chegar ao dia 19 de Março de 2003, data da invasão do Iraque, ao arripio das Nações Unidas e do Direito Internacional.

Antes, tinha-me apercebido de um conflito comercial entre os Estados Unidos e a Europa, no seio da Organização Mundial do Comércio, (possivelmente resultante da intenção da administração Bush de secundarizar um dos seus mais importantes concorrentes),⁹⁶ que me era documentado por informações que me chegavam frequentemente através dos meios de comunicação de Bruxelas, dentro e fora da Comissão. Daí resultou o trabalho que publiquei no JANUS 2004, a que já me referi, (muito elogiado, então, pelo Vice-Reitor da Universidade Autónoma de Lisboa, Luís Moita, numa mensagem electrónica que me enviou).

Mas a primeira vez que tive consciência da importância da formulação do conceito de Europa Potência Civil foi durante um colóquio em Lisboa, onde participou o professor

⁹⁶ Em boa verdade, esse conflito começou antes, ele remonta à década de 1970, mas os seus contornos políticos intensificaram-se quando a França e a Alemanha se opuseram à invasão do Iraque.

italiano Mario Telò, meu conhecido da Universidade Livre de Bruxelas, que entretanto tinha publicado em 2004 uma obra, em língua italiana, com aquele título.⁹⁷

Por ironia do destino, assistiria em 2008, quando fiz investigação no Instituto de Estudos Europeus daquela universidade, a um seminário na *Vrije Universiteit Brussel*⁹⁸ em que o conhecido investigador indiano Amitav Acharya, da Universidade de Bristol, afirmou, com Mário Telò a seu lado, que a Europa não era uma potência civil porque havia países europeus que dispunham de armas nucleares e a sua política de imigração não era um exemplo de respeito integral pelos direitos humanos. Telò não lhe respondeu na altura, mas, mais tarde, num outro local, rebateu aquele ponto de vista.

Com efeito, actualmente a expressão Europa Potência Civil é quase um pleonismo, porque a Europa é, desde há 60 anos, sinónimo de paz. Como mostra Pierre Gerbet na sua *La Construction de l'Europe*, confirmando o que atrás escrevemos, inspirados nas obras de Jean Monnet, Tony Judt e outros, a aliança europeia dos seis países fundadores nasce da necessidade de integrar a Alemanha no sistema de defesa euro-atlântico em face dos acontecimentos que se verificaram na Europa de Leste nos três anos seguintes a 1945 e, mais ainda, com o desencadear da Guerra da Coreia em 1950. A ameaça soviética não permitia a continuação do isolamento da Alemanha, por muito receio que houvesse das consequências do seu ressurgimento, tanto a oeste como a leste. Lembremos os tratados de defesa de Bruxelas e de Dunquerque, já referidos, e também os acordos de defesa bilaterais que Moscovo fez com todos os países que passariam a ficar debaixo da sua órbita, ainda antes da criação do Pacto de Varsóvia. Tudo isto anterior a 1949.⁹⁹

Na obra de Gerbet são descritos em pormenor os acontecimentos e as reacções dos países europeus face ao projecto político que resultou da Declaração de Robert Schuman de 9 de Maio de 1950. Depois da renúncia do general De Gaulle ao poder, em 20 de Janeiro de 1946, e do seu projecto de desmantelamento da Alemanha Ocidental, rejeitado não apenas pelos seus aliados como pela União Soviética, é declarada, em sua substituição, a “internacionalização da província da Ruhr”, onde se encontravam as grandes jazidas de carvão alemãs, e a tutela pela França da província alemã do Sarre, mais a sul, onde funcionavam as suas poderosas siderurgias.

⁹⁷ Ver Anexo II, onde se reproduz uma entrevista de Telò ao jornal PÚBLICO de 11/9/2002, sobre o mesmo tema, em que são já visíveis as bases do seu pensamento.

⁹⁸ Universidade irmã da ULB, de língua neerlandesa, mas onde se dão muitos cursos e seminários em inglês, o que acontece cada vez mais também na francófona, onde participam universitários vindos de todo o mundo.

⁹⁹ GERBET, Pierre, *La construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, 1983, pgs. 70 a 85.

Entretanto, tinham sido criadas duas organizações internacionais europeias, o Conselho da Europa e a OECE, Organização Europeia de Cooperação Económica, esta última para implementação do Plano Marshall, mas nenhuma delas com características supranacionais, embora existisse nesta última alguma capacidade de cooperação entre as diversas nações, mas nada que se comparasse ao estabelecimento de um mercado comum, uma vez que não havia coordenação de objectivos nem de investimentos.

O bloqueio a Berlim pelos soviéticos, que durara um ano, só termina em 12 de Maio de 1949. Duas semanas antes, a 28 de Abril, é criada a Alta Autoridade para a Ruhr, de que fazem parte representantes dos Estados Unidos, França, Reino Unido, dos países do Benelux e da Alemanha Ocidental, destinada a controlar a produção de carvão e aço deste país, de modo a que consumo e exportação sejam supervisionados pelos Aliados. É criado ao mesmo tempo um organismo de segurança militar que acompanha o processo de desmilitarização do país, num momento em que, pelos Acordos de Washington de 8 de Abril de 1949, a Alemanha Ocidental passa a dispor de existência política, permitindo-lhe em Agosto e Setembro do mesmo ano organizar eleições e eleger Adenauer para Chanceler. Em Outubro incorpora a OECE e em Março de 1950 o Conselho da Europa.

A França explorava as siderurgias e o carvão do Sarre desde 1947, a título de reparações de guerra. Mas eleições efectuadas no território, ainda nesse ano, indicaram a vontade de autonomia do território, que deveria ser integrado posteriormente na Alemanha.

Como no Plano Marshall não havia coordenação da produção, notou-se o risco de uma superprodução e surgiu a ideia de uma coordenação englobando as produções não apenas da Ruhr, mas também do Sarre, da Lorraine francesa, da Bélgica e do Luxemburgo.¹⁰⁰

Segundo Pierre Gerbet, os americanos incitam os franceses a propor uma solução para os problemas que estavam a provocar de novo tensão entre franceses e alemães, sempre com o espectro da remilitarização da Alemanha e do modo como fazer a sua reintegração na Europa, agravada pelo facto de a União Soviética ter executado a sua primeira explosão atómica em Setembro de 1949.

É neste contexto, que é proferida a Declaração de Schuman, onde o Presidente do Conselho de Ministros francês afirmava: “Cinco anos depois, quase dia por dia, da capitulação da Alemanha, a França cumpre o primeiro acto decisivo da construção da

¹⁰⁰ GERBET, ob. cit. pgs. 102 a 105.

Europa, a que associa a Alemanha”. As produções alemã e francesa de carvão e aço serão postas em comum, supervisionadas por representantes das Nações Unidas, e estarão ao dispor de todos os europeus de leste como de oeste. E concluía: “A Europa nascerá de tudo isto, uma Europa solidamente unida e interdependente”.

As reacções foram de apoio por parte dos Estados Unidos e de rejeição da União Soviética, como se esperava. Partidos nacionalistas e comunistas opõem-se, os socialistas dividem-se. Uma parte dos industriais estão contra, devido à natureza anti-cartel da instituição a criar, a CECA, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que será dirigida por uma Alta Autoridade, cujo primeiro presidente é Jean Monnet.

Na Grã-Bretanha, principal produtor de carvão e aço na Europa, o governo trabalhista de Clement Attlee, que havia nacionalizado as minas de carvão e se preparava para fazer o mesmo em relação às siderurgias, não viu com bons olhos a criação de um mercado comum concorrencial com as produções do país, que tinham carácter regional e local e, no âmbito do planeamento trabalhista, se destinavam a manter o pleno emprego.¹⁰¹ Os britânicos irão assim ficar de fora da Comunidade e terão, mais tarde, grandes dificuldades para entrar, devido à oposição de De Gaulle.

Esta primeira fase da criação das instituições europeias, iria terminar, como se sabe, com o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa, em 1954, que fazia parte do mesmo projecto, como amplamente desenvolvemos na I Parte do nosso trabalho.

Uma nova forma de fazer política?

A Europa anterior a 1945 não terá muito a ver com a forma de fazer política da actual União Europeia. Nem, historicamente, o Império Romano, de ocidente ou de oriente, nem o Império de Carlos Magno, que nos seus limites se assemelhava à Europa dos seis países fundadores da CECA e da CEE, têm a ver com a *pax europeia* actual. Diversas tentativas de hegemonização europeia fracassaram, organizando-se os outros Estados para lutar contra elas. Assim aconteceu com o Império dos Habsburgos, Napoleão Bonaparte e com a Europa hitleriana. Tentativas com carácter de excepção. Porque, como muito bem diz Paul Kennedy, quando fala do “milagre europeu”, factores

¹⁰¹ GERBET, ob. cit. pgs. 124 a 133. Já tínhamos visto anteriormente que a questão do pleno emprego, uma necessidade para o governo trabalhista britânico, tinha sido um dos motivos para o falhanço da criação da Organização Internacional do Comércio, nas negociações com os Estados Unidos no final da guerra. Ver pg.102 da II Parte.

económicos e tecnológicos estão na origem da supremacia europeia durante pelos menos os três últimos séculos, por sua vez consequência da fragmentação geográfica e política que originou uma rivalidade entre os Estados deste continente, impedindo monopólios políticos ou económicos. Ou seja, a concorrência entre os diversos poderes europeus foi uma das principais causas do desenvolvimento da Europa, que deixaria para trás os seus principais competidores da Ásia a partir do início da Revolução Industrial, em finais do século XVIII.¹⁰²

Mas, em minha opinião, ao mesmo tempo que havia esta diversidade e constantes tentativas de territorialização, ou seja de conquista e alargamento dos territórios dos Estados, aconteciam também mudanças de identidades (ou de nacionalidades, quando as havia), devido aos resultados dessas mesmas disputas territoriais. Assim, muitos Estados, Principados e outras unidades políticas mudavam frequentemente de bloco aglutinador, consoante a potência hegemónica na sua região. Isso aconteceu ainda recentemente depois do fim da guerra-fria e, igualmente, como resultado da Segunda Guerra Mundial. A minha vivência europeia permitiu-me conhecer pessoas que nasceram e viveram num território que mais tarde foi integrado num outro país e por isso tiveram que mudar de nacionalidade.¹⁰³ E Paul Kennedy dá-nos alguns outros exemplos históricos disto, embora depois não retire as consequências culturais e de reformulação das entidades europeias, que se impunham. Cita, por exemplo, o caso do exército dos Países Baixos, na altura designados por Províncias Unidas, entidade que englobava os territórios da Holanda e da Bélgica actuais, um pouco antes da guerra dos Trinta Anos, constituído por 43 Companhias inglesas, 32 francesas, 20 escocesas, 11 da Valónia e 9 alemãs.¹⁰⁴

Por outro lado, sabe-se que, durante vários séculos, intelectuais e artistas europeus circulavam por vários países, livremente, consoante os mecenas que os acolhiam. Esta miscigenação, tanto ao nível das elites como no das classes populares, de que são exemplo os exércitos, contribuiu para a criação de uma verdadeira identidade europeia, fruto das várias culturas em contacto directo. Um bom exemplo disso foi o Império dos Habsburgos, onde confraternizavam cidadãos oriundos de nações do norte como do sul da Europa, de oeste como do leste. Para o confirmar, citemos apenas três casos, o do

¹⁰² KENNEDY, ob. cit. pgs. 20 e 21.

¹⁰³ Por exemplo, pessoas que viviam nos territórios disputados entre a Itália fascista e a Jugoslávia, e que no final da guerra ficaram a pertencer a este último país, emigraram para Itália e tornaram-se cidadãos italianos. Ou alemães que nasceram num território do antigo *Reich*, integrado na Polónia depois da guerra.

¹⁰⁴ KENNEDY, ob. cit. pg.86.

pintor flamenco Van Eyck, Erasmo de Roterdão e Mozart, não esquecendo portugueses como Luís António Verney, que viveram largos anos no centro da Europa, crismados aqui de “estrangeirados”.

Esta identidade europeia existe pois de longa data, como existe uma identidade americana, apesar da grande maioria dos cidadãos desse país serem originários de outros continentes como o europeu, o asiático e o africano.

Como consequência e em plena revolução democrática de 1848, que se estendeu a grande parte dos países da Europa, o grande escritor Victor Hugo, no Congresso da Paz, em Paris, a 21 de Agosto de 1849, proclamava a necessidade de se criar os Estados Unidos da Europa. Pouco antes de partir para o exílio em Bruxelas e no Luxemburgo, devido ao golpe de Estado de Luís-Napoleão Bonaparte, de Dezembro de 1851, Victor Hugo, seguindo a ideia de Paz Universal, difundida não apenas por Kant, mas também por outros como o Abade de Saint-Pierre, sugeria mesmo que essa união se fortalecesse com a criação de laços fraternos com a grande nação democrática americana, por quem nutria uma especial admiração. E afirmava: “Chegará o dia em que se verá esses dois grupos imensos, os Estados Unidos da América e os Estados Unidos da Europa, colocados um em frente do outro, dando-se as mãos por cima dos oceanos, trocando os seus produtos, o seu comércio, a sua indústria, as suas artes, os seus génios, desbravando o mundo, colonizando os desertos, melhorando a criação, sob o olhar do Criador, e combinando em conjunto, para o bem-estar de todos, essas duas forças infinitas, a fraternidade dos homens e o poder de Deus”.¹⁰⁵

No século xx, as duas guerras mundiais tiveram como resultado a recusa dos dois principais opositores, França e Alemanha, continuarem na via do confronto militar, forçados também, em parte, como vimos, por factores externos. Que a não se verificarem, teriam levado à continuação da desconfiança entre os dois países por mais algum tempo. A atestá-lo, os tratados de defesa contra a Alemanha, concluídos no imediato pós-guerra.

¹⁰⁵ WILHELM, Frank, Victor Hugo et l’idée des Etats-Unis d’Europe, Association des Amis de la Maison de Victor Hugo à Vianden, Luxemburg, 2000, pg. 47.

XI. 2. Um texto de Hedley Bull

O fundador da Escola Inglesa de Relações Internacionais e australiano de nascimento, Hedley Bull, prematuramente desaparecido em 1985, com 53 anos, tem um texto de 1982 intitulado *Civilian Power Europe: A contradiction in terms?*, que trata do tema europeu num momento de viragem da guerra-fria. Depois de falar do declínio do uso da força (designando como derrota a retirada dos americanos do sudeste da Ásia), refere-se aos estudos de Joseph Nye e Robert Keohane, que demonstraram a inadequação do paradigma centrado no poder estatal e na utilização do poder militar, sublinhando antes as crescentes interdependências económicas entre os países. Parecia-lhe que se entrava numa era com contornos semelhantes à do idealismo de Woodrow Wilson, exemplificada pelo desígnio do Presidente Carter de expandir os valores ocidentais numa escala universal. Tratar-se-ia, segundo Bull, de um neo-idealismo.

A questão central do seu ensaio era se a Europa precisava ou não de um poder militar, autonomizando-se dos Estados Unidos, num momento em que este país saía de uma crise grave de confiança e passara a ser liderado por um presidente como Ronald Reagan, capaz de prosseguir políticas susceptíveis de pôr em perigo a “preservação da paz nuclear, a *détente* na Europa e as boas relações com os países do Terceiro Mundo”.¹⁰⁶

Apelava pois ao desenvolvimento da Cooperação Política Europeia, embrião da futura PESC, Política Externa e de Segurança Comum, e à cooperação militar, (autónoma dos Estados Unidos), entre os principais países europeus, como forma de contenção da União Soviética, sabendo-se porém que a política soviética nesse momento era já, em relação à Europa, de tipo defensivo. Autonomia que parecia necessária para continuar a *détente* entre o lado ocidental e oriental da Europa, que as políticas de Reagan pareciam prejudicar.¹⁰⁷ Incitava a uma colaboração no domínio militar, em especial, entre a França e o Reino Unido, mesmo no sector das armas nucleares, apelando a que este último país se autonomizasse dos Estados Unidos, como havia feito a França. Mas as maiores dificuldades teriam a ver com a colaboração da Alemanha, de modo a não

¹⁰⁶ BULL, Hedley, *Civilian Power Europe: A contradiction in Terms?*, *Journal of Common Market Studies*, 1982, nº 21, pgs. 149-164, citação da pg. 152.

¹⁰⁷ BULL, ob. cit. pg. 156.

ameaçar as virtualidades da *détente* em curso com a União Soviética, para que esta não se sentisse ameaçada com a participação dos alemães. Por outro lado, seria necessário manter um equilíbrio com os Estados Unidos, evitando que estes se sentissem isolados por uma actuação de cariz neutralista da Europa ou mesmo antiamericana.

No fundo, Hedley Bull, neste texto elaborado oito anos antes do fim da guerra-fria, apelava à criação de uma nova CED, Comunidade Europeia da Defesa, cujo malogro datava de 1954. Nas condições existentes na última década do confronto este-oeste, observava com preocupação as políticas de confronto com a URSS de Ronald Reagan, a chamada “Guerra das Estrelas”, e procurava para a Europa uma segunda via, que não a implicasse nesse confronto.

XI. 3. A previsão de François Duchêne

Este britânico, nascido em Londres, mas de mãe francesa e pai suíço, é considerado o *scholar* que pôs a correr a designação de Europa Potência Civil. Hedley Bull refere-se a ele no seu texto e Mario Telò também.

Duchêne foi secretário e um dos principais conselheiros de Jean Monnet, antes de se tornar Director do *International Institute for Strategic Studies* em Londres, de 1969 a 1974. Em 1973, num momento de viragem importante da Comunidade Europeia, com a primeira adesão de três outros países ao grupo dos seis fundadores, Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca, Duchêne faz uma reflexão sobre as perspectivas de desenvolvimento da comunidade. Esta alarga-se de uma forma importante, mercê especialmente da adesão dos britânicos, depois de uma longa espera motivada pela oposição de De Gaulle, que considerava aquele país como um “Cavalo de Tróia” dos americanos, como referimos na I Parte. Esta reflexão é semelhante à de Bull, no artigo acima, questionando-se sobre a necessidade de a Europa se dotar de um poder militar.

Os dois textos estão separados por dez anos, o que implica condições diferentes na política mundial, sendo que, na década de 1980, como vimos, a *détente* entre a Europa e a União Soviética fazia adivinhar uma mudança importante, para breve, na guerra-fria. Em 1973, quando Duchêne escreve, os americanos ainda não tinham saído totalmente do sudeste asiático.

Trata-se de um curto artigo de 20 páginas, onde apenas nas duas últimas é abordado o conceito de Europa Potência Civil, que aparece como resultado da reflexão sobre a necessidade ou não da Europa se dotar de um poder militar, uma Europa que acabava de sair consideravelmente reforçada com a entrada da Grã-Bretanha.

Depois de referir que duas guerras mundiais arruinaram o poder militar e político tradicional da Europa, afirma que “os horrores da guerra produziram uma das mais decididas populações não-militaristas do mundo”. E mais à frente, “a presença de um super-poder nuclear na Europa desvalorizou o puro poder militar e tornou muito mais

importantes os meios civis de influência e acção”.¹⁰⁸ Um desses meios era o económico, uma vez que, à época, segundo Duchêne, a Europa era uma das quatro principais economias do mundo. E assim via, não o declínio resultante das guerras e a sua secundarização perante a presença de duas superpotências a seu lado, mas a possibilidade de, pela primeira vez na história, se tornar exemplo de um patamar novo da civilização humana. Exemplo de como, através de uma “forma política cooperativa, se podem utilizar métodos civis de poder”.¹⁰⁹ O que acontecia devido a uma mudança significativa das fontes de poder, onde os meios civis estavam a ser valorizados tanto ou mais que os militares. “O interesse da Comunidade Europeia, como grupo civil de países, forte em poder económico e relativamente curto em poder militar, é, tanto quanto possível, o de “domesticar” as relações entre os Estados, incluindo aqueles que fazem parte dela, mas também os que lhe são exteriores”, escreve François Duchêne.¹¹⁰ O que significa, acrescenta, trazer aos problemas da política internacional um senso de responsabilidade comum e estruturas políticas contratuais, que no passado estavam apenas relacionadas com os assuntos internos de cada Estado. Observações que fazem lembrar as de Bertrand Badie, que referimos atrás, ao falar de uma “constitucionalização” da política internacional. Para Duchêne, as características da actuação da Comunidade Europeia são: “fins e meios civis, a construção de um sentido de acção colectiva que expressa, ainda que imperfeitamente, valores sociais de equidade, justiça e tolerância”.¹¹¹

Não podíamos estar mais de acordo com esta definição dos objectivos da construção europeia. Mas acrescentemos ainda algumas ideias do seu autor, que por sinal têm a ver com a actualidade, ao afirmar que estes valores não poderão ser garantidos se não houver políticas económicas e sociais que possam manter uma sociedade internacional aberta. Aqui, referindo-se a uma época em que estavam em disputa duas sociedades diferentes, as de tipo ocidental, na Europa e nos Estados Unidos, e as do bloco socialista, o que fez avançar em muito as regalias sociais das populações trabalhadoras no mundo capitalista. A actualidade da questão tem a ver com a manutenção do Estado Social Europeu, cujo aperfeiçoamento se fez na época em que Duchêne escreve e se tornou numa das principais conquistas do mundo ocidental. E termina dizendo que “a

¹⁰⁸ DUCHENE, François, *The Community and Uncertainties of Interdependence*, in *A Nation Writ Large?*, Foreign-Policy Problems before the European Community, edited by Max Kohnstamm and Wolfgang Hager, The MacMillan Press, London, 1973, pg. 19.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ DUCHENE, ob. cit. pgs. 19 e 20.

¹¹¹ DUCHENE, ob. cit. pg. 20.

Comunidade Europeia deverá empenhar-se na difusão internacional dos valores democráticos e civis, correndo o risco, senão o fizer, de ser vítima de poderes políticos mais fortes e coesos do que ela própria”.¹¹²

¹¹² Ibidem.

XI. 4. *L'Europa Potenza Civile*

Quando Mario Telò publica a sua obra, em 2004,¹¹³ estamos no período imediato à intervenção americana no Iraque, passou mais de uma década sobre o fim da guerra-fria e o Tratado Constitucional para a Europa acabava de ser aprovado pelo Conselho Europeu. Por isso, caracteriza a União Europeia como um conjunto de países que têm uma postura “constitucional”, diferente do belicismo da administração Bush nos Estados Unidos. Num mundo onde não existe mais a ameaça militar da União Soviética, os problemas prementes actuais são os da ajuda ao desenvolvimento, (em que a Europa é o maior contribuinte, com mais de 50%), as alterações climáticas, o terrorismo, a combater de uma forma diferente da dos americanos. Estes, pela mão de Bush, acabavam de declarar letra morta as assinaturas do Presidente Clinton no Protocolo de Kyoto, sobre a redução das emissões de CO2 para a atmosfera, e na constituição do Tribunal Penal Internacional, para o julgamento dos crimes de guerra e contra a humanidade. É também o momento de clivagem entre uma parte importante da Europa, França e Alemanha, e o governo americano, que subestima a necessidade de uma legitimação pelo direito internacional da sua intervenção no Iraque. Tudo isto, *a contrario* do que sugere a linha de uma Europa Potência Civil, termo que tinha sido utilizado pela primeira vez por François Duchêne.

No plano da obra de Telò aparece em primeiro lugar a importante questão, de grande actualidade na altura, a que chama unipolarismo americano e o papel da Europa como potência civil. (É significativo que, em menos de uma década, como parece ficar demonstrado na II Parte da minha dissertação, aquela questão tenha sido de momento resolvida, devido às consequências desastrosas da acção militarista e inconsequente da administração Bush, assim como pela crise do capitalismo financeiro e das políticas neoliberais, que retiraram aos Estados Unidos, por razões internas e externas, a possibilidade de embarcarem, a curto prazo, numa outra aventura daquele tipo. Porém, como sublinho num artigo que publiquei recentemente: ”restam fortes possibilidades

¹¹³ M. Telò publicou em 2006 uma tradução em inglês do seu original italiano, com o título “*Europe: a Civilian Power?*”, em que acrescenta apenas um capítulo novo que trata da questão da multipolaridade do sistema internacional, num momento em que se vislumbrava já o enfraquecimento da hegemonia americana.

que regressem à ribalta elementos do complexo militar-industrial americano, que têm como objectivo um controle, mesmo que indirecto, de importantes regiões do mundo”).¹¹⁴

Na tradução inglesa da sua obra e no capítulo novo sobre a multipolaridade, que citei, Telò escreve, em 2006, que a potência hegemónica está consideravelmente enfraquecida, mas não há ainda multipolarismo e que as outras potências não se aliaram para a impedir de levar a cabo uma guerra preventiva, a do Iraque, como era usual nos sistemas multipolares do passado.¹¹⁵ Parece-me, por tudo o que foi escrito acima, (e se considerarmos como certa a conhecida definição de Paul Kennedy de grande potência como o conjunto de um grande poder militar e económico), que a crise financeira de 2008 retirou ainda mais aos Estados Unidos a capacidade de actuar como única superpotência. Sublinho a palavra actuar, que depende de vários condicionalismos do sistema internacional, mas levando em conta que este país conserva a maior parte dos atributos para ser uma superpotência. Poderá, no entanto, não ter neste momento possibilidade de os utilizar, o que significaria estar o sistema internacional a tornar-se decisivamente multilateral, mas também que a política interna dos Estados Unidos condicionaria o governo deste país a actuar nesse quadro.

Depois deste parênteses relativamente longo, passemos aos capítulos seguintes da versão original da obra de Telò, onde caracteriza a expansão do neo-regionalismo, para si um dos elementos essenciais do mundo actual, e desenvolve as características do modelo europeu, referindo-se primeiro ao sistema económico e social da Europa, à intervenção da União como actor internacional e por fim ao seu constitucionalismo, o que não significa falar *tout court* da constituição europeia, que acabou por não ser aprovada.

Iremos abordar alguns elementos expressos no seu discurso, mas apenas sobre estes dois últimos capítulos, começando pelo “constitucionalismo” europeu, aproveitando para introduzir pontos de vista de outros autores e tomando em conta, como é evidente, os desenvolvimentos que entretanto se processaram na construção europeia.

As possíveis alterações na política mundial, que eu previra num artigo já referido aqui, de 18 de Maio de 2008, também no jornal PÚBLICO, encontrando-me então em Bruxelas, no IEE, num momento em que havia ainda três possíveis candidatos à

¹¹⁴ PÚBLICO, 15/1/11.

¹¹⁵ TELÒ, Mario, *Europe: a Civilian Power?*, Palgrave MacMillan, London, 2006, pgs. 24 e 25.

Presidência dos Estados Unidos, acabaram efectivamente por se produzir. Claro que Telò, quando publicou a sua obra em 2004, não o podia prever.

Essas mudanças na administração americana, de que já falei na II Parte, (temporárias ou não), são de tal modo importantes que a antiga candidata à Presidência, actualmente à frente do Departamento de Estado, Hillary Clinton, publicou um artigo na revista *Foreign Affairs*, Novembro/Dezembro de 2010, intitulado “*Leading through Civilian Power*”, onde defende uma maior participação dos meios civis no que ela chama a liderança dos Estados Unidos no mundo. Ora, esta expressão contém em si mesma uma contradição, facilmente verificável, qual seja a de um país querer liderar o mundo, embora, neste caso, através de meios civis. Quer dizer, não é por serem civis, que esses meios são mais justificáveis, quando se trata de impor aos outros uma vontade que não é a deles. Não é isso o que a União Europeia faz, como veremos. Ela procura, sim, irradiar alguns valores através do seu exemplo.

Já por duas vezes, pelo menos, me referi a este *leit-motiv* do *establishment* americano, qualquer que seja o partido no poder, de querer liderar o mundo, que certamente vem daquela conhecida convicção (de origem judaica) de nação escolhida por Deus.¹¹⁶ É isso que se torna perigoso, numa época em que o poderio militar já não conta como anteriormente na resolução dos problemas a nível global. É o que refere Habermas, no texto que citei, quase no final da II Parte, ao dizer que nenhuma nação, por mais democrática que seja, pode impor aos outros o seu próprio sistema, porque é o universalismo da democracia e dos direitos humanos que impede a sua imposição unilateral.

De qualquer modo, é importante esta posição de Hillary Clinton porque fala de cooperação internacional e soluções colectivas para os problemas que são de todos. Utiliza mesmo a expressão *smart power* de Joseph Nye, já explicitada por mim na II Parte, como significando uma utilização de meios civis, o *soft power*, (a juntar ao *hard power*), que deverão ser reforçados e amplificados, no que respeita à ajuda ao desenvolvimento, canalizada pela USAID, controlada pelo Departamento de Estado.

Passando agora às várias referências e definições da Europa Potência Civil, que Mario Telò utiliza na sua obra, vejamos o que escreve na página 60: “Uma entidade política

¹¹⁶ Que Marx também utilizou na sua concepção messiânica de que o proletariado iria salvar o mundo dos malefícios do capitalismo. A esse propósito, são muito interessantes os trabalhos de Enzo Traverso sobre a relação dos judeus com o marxismo, explicitada em várias conferências que pronunciou na Universidade Livre de Bruxelas, em Maio de 1998, com o título *La “question juive” dans les marxismes*, a que tive a oportunidade de assistir. Traverso é também um especialista do Holocausto.

pode ser definida como potência civil por não ter a intenção e não ser do seu agrado, por várias razões históricas ou estruturais, tornar-se numa clássica potência político-militar, perseguindo os seus objectivos internacionais de paz por outros meios”. E cita o caso da constituição italiana, (que já referimos atrás), que repudia a guerra, delegando parte da sua soberania em organizações internacionais, (como a União Europeia), com objectivos de paz. Potências civis são países como Alemanha actual, a Suíça, o Canadá, o Japão e a Índia de Gandhi e Nehru. Acrescentando que, embora inclua antigas grandes potências com tradições imperiais e dotadas de arsenais nucleares como a França e a Grã-Bretanha, a União Europeia, enquanto tal, pode ser definida como uma potência civil. Por várias razões, que resumimos. As instituições europeias, enquadrando a cooperação entre os Estados, garantiram a paz na Europa, uma integração económica e social e uma estabilização democrática, dotando-se também de estruturas supranacionais, de um Parlamento Europeu e de uma Carta dos Direitos Fundamentais; o processo de integração conduziu a uma convergência e a uma coesão entre os Estados, consubstanciadas no que se designa por modelo social europeu; a promessa de adesão aos Estados que fazem parte da península balcânica é um factor de paz e democratização no continente, que englobará cerca de 35 países numa comunidade política baseada nos princípios do direito, subscritos nos tratados da União; são utilizadas políticas de estratégia comum para o desenvolvimento económico e social e acordos de parceria com os países limítrofes, como a Rússia, a Ucrânia, as antigas repúblicas da URSS e os Estados do Mediterrâneo Sul; para além deste quadro regional, a União Europeia ganhou uma influência a nível mundial, que fez dela um dos principais actores globais e uma das primeiras potências comerciais, reforçada com a adopção do euro; contribui para a “governança” global com a difusão da sua experiência e prática política junto de organizações similares em África, na Ásia e na América Latina; possui um muito vasto corpo diplomático, em todo o mundo, que participa com a sua mediação, nas diversas organizações multilaterais, para a resolução de conflitos e diferendos, sob os auspícios das Nações Unidas, identificando-se com as suas orientações; finalmente, no quadro das missões da PESC e da PESD, participa em acções militares de manutenção e restabelecimento da paz e prevenção de conflitos.¹¹⁷

No capítulo intitulado, “Sobre as raízes da ambiguidade da potência europeia”, Mario Telò escreve: “a promessa de uma Europa potência militar é hoje uma mentira e, em perspectiva, um sonho arriscado, porque distrai a União Europeia dos objectivos que

¹¹⁷ TELÒ, ob.cit. pgs. 60 a 67.

estão ao seu alcance, produzindo um contínuo sentimento de inadequação, afastando-a do aprofundamento, com consciência de si e orgulho, da prática inovadora europeia nas relações internacionais e da visão nova que ela exprime. O conceito de “potência civil” pode ser um contributo original às relações internacionais no século xxi e não um miserável eufemismo, sinónimo de potência semi-soberana, de debilidade e incapacidade”.¹¹⁸ No parágrafo anterior, afirmara a enorme distância entre a capacidade tecnológica-militar da Europa e dos Estados Unidos, que permite a este país intervir, em poucos dias, em qualquer parte do mundo. E, no parágrafo seguinte à nossa citação, acrescenta que o “modelo francês” de potência nuclear, de que fala Hedley Bull, no artigo que também analisámos, “parece fora do alcance dos europeus e não seria idóneo para uma entidade internacional como a União Europeia, nem para os Estados heterogéneos que a constituem”.¹¹⁹ Fica aqui bem expressa, pois, a oposição de Telò a uma Europa militar, afirmando ainda que “o peso político da União Europeia na “governança global” não passa principalmente pela PESC e pela PESD, mas pelas grandes relações civis em curso, seja no plano continental ou no global”.¹²⁰

¹¹⁸ TELÒ, ob. cit. pg. 172.

¹¹⁹ TELÒ, ob. cit. pg. 173. Aqui, parece-me que há um equívoco de Telò na análise do artigo de Bull, *Civilian Power Europe: a Contradiction in Terms?*, que, em meu entender, não propõe uma Europa nuclearizada, mas uma autonomia em relação aos Estados Unidos, na estratégia europeia, então em curso, de *détente* com a União Soviética, num momento em que as intenções do novo presidente americano, Ronald Reagan, pareciam ir em sentido contrário.

¹²⁰ TELÒ, ob. cit. pg. 170. O autor refere-se à política do alargamento da UE e à sua acção inter-regional global, segundo diz, só parcialmente cobertas pela PESC. Afigura-se-me, novamente, que esta asserção não é totalmente correcta, uma vez que a afirmação da Europa como actor global passa necessariamente pela PESC, sendo que a PESD, actual PCSD, contribui igualmente para esse fim.

XI. 5. A influência na “governança” global, segundo *L’Europa Potenza Civile*

Telò questiona-se também sobre outras ambiguidades da Europa Potência Civil e a eficácia do seu governo misto. Sendo uma entidade ambivalente nos seus poderes de decisão, com um “governo” europeu e o governo dos Estados membros, é-o também com as suas políticas internas e as viradas para o exterior. No que a estas diz respeito, propõe uma política externa “integrada”, composta por várias das suas vertentes, a comercial, a do alargamento, a Política Europeia de Vizinhança, a do desenvolvimento, a ajuda humanitária, o ambiente e a segurança. Políticas que ajudam a caracterizar a Europa Potência Civil e foram integradas na doutrina que enforma a *Estratégia de Segurança Europeia*, apresentada por Javier Solana em Dezembro de 2003 e desenvolvida por nós na I Parte. Onde se considera que a segurança só pode ser obtida, no mundo actual, em convergência com estas outras políticas.

Apesar de escrever num momento em que o “unipolarismo” americano, (como lhe chama), estava ao rubro, Telò defende a aliança transatlântica, mas não já numa posição subalterna da Europa, como no passado, (de que foram exemplo a Alemanha e a Itália, durante a guerra-fria), pois que actualmente “tem demasiado poder”.

Fala, em seguida, da influência moral do poder civil europeu na política internacional, confessando inspirar-se nos construtivistas, (mas também nos cosmopolitistas, em meu entender), invocando a memória do passado trágico do colonialismo, das experiências fascistas da Alemanha, Itália, Espanha e Portugal, e do comunismo. E chama por diversas vezes a esta Europa a “Escandinávia do mundo”, (expressão que tem origem noutra autor), em virtude do eficaz modelo social europeu. Juntam-se-lhe a promoção dos direitos humanos, a paz, a democracia, a resolução pacífica dos conflitos, a justiça e a tolerância, os meios não-militares de acção internacional e a projecção da experiência europeia de integração regional, que configura, para si, um sistema internacional baseado no neo-regionalismo.¹²¹

O avanço sucessivo, no século xx, da limitação do *jus ad bellum*, com o Pacto Kellogg-Briand, de que já falámos, a Carta das Nações Unidas, a Declaração de Schuman, o

¹²¹ TELÒ, ob. cit. pgs. 189 a 209.

Tratado de Nice e o processo que levou à Convenção Europeia, de 2003, está nas raízes do que Telò chama uma “crescente europeização”, no sentido de uma potência civil. Processo que influencia também as políticas nacionais dos Estados.¹²²

Por fim, no último capítulo, intitulado “Um governo misto para a potência civil europeia?”, aborda as questões controversas resultantes da Convenção, terminada pouco antes da publicação da sua obra, em 2004. Que futuro para a União Europeia, com os seus dois “governos”, saídos do projecto de Tratado Constitucional, o da Comissão e o da nova Presidência do Conselho? “Governo misto não deve significar governo fragmentado”, escreve. De facto, durante a minha estada em Bruxelas, em 2008, no Instituto de Estudos Europeus, esta era a questão central de quase todos os debates. A da compatibilidade entre os diversos órgãos que tinham saído do Tratado de Lisboa, que havia substituído o projecto elaborado pela Convenção. Dada a pesada arquitectura institucional da União, faziam-se conjecturas muito pessimistas sobre a capacidade do seu funcionamento em conjunto e com eficácia. E em Junho de 2008, aquando do referendo negativo da Irlanda sobre o tratado, perpassou uma onda de pessimismo em Bruxelas, ao ponto de Mário Telò, na abertura de uma conferência de Jean-Claude Juncker, realizada alguns dias depois do referendo, ter sugerido que se deixasse para trás a Irlanda e se avançasse com os outros 26 Estados. Ao que o Primeiro-Ministro luxemburguês se opôs veementemente, dizendo que a opinião dos irlandeses deveria ser escutada e tida em conta. Donde se conclui que a experiência política é um bem precioso...

E Telò fecha o seu livro com estas considerações: “No mundo parcialmente globalizado depois da guerra-fria, a UE representa a única verdadeira inovação sob o plano da originalidade político-institucional, mais do que um simples regime internacional e diferente do cosmopolitismo e republicanismo tradicionais. É chamada a comunicar com as outras regiões do mundo e a contribuir para a reforma da ordem mundial: para lá dos termos clássicos de soberania, a independência internacional, a capacidade de decisão internacional, a credibilidade e a coerência da acção externa são o centro dos objectivos da construção constitucional europeia”. E, mais à frente: “o governo político do sistema global tem necessidade não apenas de uma boa “governança” e honesta administração, mas também de raízes políticas e éticas sólidas, territoriais e não apenas

¹²² TELÒ, ob. cit. pg. 213. De notar que Ulrich Beck utilizou também o termo europeização, em 2004, na obra que estudámos atrás, para caracterizar o processo de construção europeia, em seu entender, cosmopolitista.

funcionais, em suma, de uma difusa rede de potências civis, incluindo organizações políticas regionais, que saibam constituir uma fecunda mediação entre as nações e o novo multilateralismo. Há necessidade de *leadership* e de hegemonia, mas esta não pode mais projectar-se como uma pura potência que pretenda incarnar o espírito do tempo, valendo-se de um “direito absoluto”: a nova hegemonia, de que o mundo tem necessidade, deve exprimir-se como um *leadership* colectivo, plural, que combine força e legitimidade, assegurando uma coerente orientação da rede de organizações internacionais, uma condução multilateral partilhada, para a qual a UE tem credenciais para participar como protagonista, de acordo com os seus valores fundadores e a sua nova ordem constitucional. É nesta circunstância política que se decide o papel da Europa na estrutura do mundo no século xxi”.¹²³

¹²³ TELÒ, ob. cit. pgs. 223 a 226.

XI. 6. Outros contributos para o conceito de Europa Potência Civil

Sem dúvida um dos melhores textos, embora curto, o de Richard Whitman, de que me vou servir para clarificar melhor o conceito de Europa Potência Civil. Este autor começa por dizer que o conceito implica a análise do comportamento da Europa na política internacional, mas também a ideia que a União faz passar ou cultiva dela própria, implicando expectativas de comportamento geradas nos Estados membros e em instituições e países terceiros. A sua análise enquadra três parâmetros: o do ambiente institucional em que se move a União, os processos através dos quais as suas políticas são formadas e os instrumentos com que as concretiza.

Depois de fazer o percurso que já efectuámos de analisar os contributos de François Duchêne e Hedley Bull, regressa a Hanns Maul, que, inspirado na análise de Richard Rosecrance sobre a noção de *trading states*, ou seja, a de uma maior economicidade nas relações entre os Estados, (de que Rosenau também falou, como vimos na Introdução desta III Parte), definira, em 1990, as características das “potências civis” Alemanha e Japão. Que são: aceitação da cooperação com os “outros” na realização de objectivos na política internacional; concentração nos meios não-militares, prioritariamente económicos, na resolução dos objectivos securitários, ficando os instrumentos militares com uma função meramente residual; desenvolvimento de estruturas supranacionais para resolução de assuntos críticos da comunidade internacional.¹²⁴ Mais de dez anos depois, para Whitman, estas características definem apropriadamente a União Europeia. Esta seria um subsistema de uma sociedade internacional, no conceito da Escola Inglesa, constituída por um conjunto de Estados operando segundo normas e instituições internacionais, reguladas com um determinado fim, num processo de renovação da sua própria identidade, em que o carácter comunitário é mais forte do que em qualquer outro subsistema. Um exemplo claro seria o das relações estabelecidas pela UE com os países da Europa Central e do Sudeste. Outra característica, a de que o sistema englobaria mais Estados do que aqueles candidatos à adesão, como a Ucrânia, o que mostra bem a

¹²⁴ WHITMAN, Richard, *Muscles from Brussels: The Demise of Civilian Power Europe?*, in *The European Union's Roles in International Politics*, edited by Ole Elgström and Michael Smith, Routledge, New York, 2006, pgs. 101 a 104. O artigo de Hanns Maull citado, de 1990, é *German and Japan: The new civilian powers*, *Foreign Affairs*, 69, (5): 91-106.

capacidade da União promover os seus valores além fronteiras. E Whitman relembra a expressão de Duchêne “domesticação das relações”, para clarificar melhor o seu pensamento. Evidentemente, que um exemplo muito actual disto é o das relações com a Turquia, que tem sido obrigada, ao longo de anos, a conformar-se com os princípios europeus.

Em seguida, Richard Whitman analisa os desenvolvimentos da PESC e da PESD, assinalando que parecem mostrar uma intenção dos Estados membros ultrapassarem o simples estatuto de potência civil e criarem uma dimensão “defesa” na identidade internacional da União. Depois dessa análise aprofundada, que também fizemos na I Parte do nosso trabalho, questiona-se sobre se será o fim da Europa Potência Civil. Segundo outros, como Stavidris, em 2001, a militarização da UE poderia facilitar a sua acção como potência civil, dando-lhe mais força na promoção dos princípios democráticos no exterior. (Convenhamos que esta opinião foi muito difundida há alguns anos, parecendo-nos que até o actual Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, a subscreveu). Mas para Whitman é demasiado cedo para avaliar o impacto da PESC e da PESD, referindo, porém, um outro estudo de Maul sobre a Alemanha, em 2000, depois de esta ter participado na guerra do Kosovo, em 1999, segundo o qual “o recurso a meios militares não invalida a noção de potência civil”. O mesmo assinalou Moravcsik ao afirmar: “Os europeus já possuem um efectivo poder sobre a paz e a guerra, tão grande como o dos Estados Unidos, mas fazem-no discretamente, como uma potência civil. E não com o emprego de batalhões ou bombas, mas na promoção da democracia e do desenvolvimento, através do comércio, da ajuda externa e da manutenção da paz”.¹²⁵

Whitman critica depois a opinião daqueles para quem a fraqueza militar da União é a prova da sua identidade como potência civil, afirmando antes que o fortalecimento dos meios militares não é suficiente para validar ou invalidar a noção de Europa Potência Civil. (Com o que estamos de acordo). E relembra os elementos que sintetizou antes, como o ambiente internacional em que actua a União, o processo de decisão das políticas e os instrumentos para implementação da sua política externa, como sendo o que caracteriza a sua identidade de potência civil. Por outro lado, também não pensa que a vontade expressa pelo ex-Presidente Jacques Chirac de que a Europa actue como um pólo, num sistema de relações internacionais multipolar, tenha a aquiescência da maior parte dos Estados membros. (Mas aqui, não concordando, parece-nos que a Europa está

¹²⁵ WHITMAN, ob. cit. pgs. 104 a 112. O texto de Moravcsik intitula-se *The Quiet Superpower*, Newsweek, 17 de Junho de 2002, pg. 27.

a ser obrigada a actuar enquanto tal, cada vez mais, num mundo onde o poder económico, e não o militar, é prioritário, principalmente depois da ultima crise financeira, como resulta das nossas considerações no final da II Parte e que retomaremos nas Conclusões Finais). Sobre o documento apresentado por Solana em 2003, *Estratégia de Segurança Europeia*, Whitman vê com bons olhos os objectivos e os instrumentos nele delineados, resumindo-o na afirmação de que os Estados membros definem-se a eles próprios como aspirando a uma Europa Potência Civil a nível global.

No final, Richard Whitman conclui que o conceito de Europa Potência Civil continua vivo na pesquisa empírica e teórica, no contexto das Relações Internacionais contemporâneas. O modo como a PESD evoluiu não significa um abandono da potência civil. Para os Estados membros, as Missões de Petersberg estão em conformidade com esse conceito. E reafirma que a análise apenas dos instrumentos utilizados pela União não chega para uma avaliação completa da sua acção, uma vez que tem de se contar com o já referido ambiente em que se move e o modo de formulação das suas políticas.

Apesar dos acontecimentos graves resultantes da implosão da antiga Jugoslávia, a ideia de potência civil continua válida, mesmo se se avançou no projecto de desenvolvimento de uma identidade securitária militar através da inclusão da PESD, Política Europeia de Segurança e Defesa, nos tratados. Meios civis de actuação foram conservados e mesmo fortalecidos na Europa e mantêm-se como uma das marcas mais reconhecidas da União, no continente e fora dele. “O poder militar desenvolve-se como um instrumento residual, servindo para salvaguardar outros meios de interacção internacional”, conclui Richard Whitman.¹²⁶

Relembrando Ferry e Hettne

Estes dois autores, que estudámos atrás, referiram-se especificamente à Europa Potência Civil e por isso convém relembrar aqui o seu contributo. O primeiro utilizou o conceito para definir a acção produzida pela Política Europeia de Vizinhança, como se sabe, dirigida para o leste e o sul da Europa, promovendo e intensificando as relações políticas e comerciais com os Estados dessas regiões, cooperando nos sectores energéticos e dos transportes, na investigação científica e na inovação e abrindo até perspectivas a uma possível participação no Mercado Interno Europeu. À medida que

¹²⁶ WHITMAN, ob. cit. pgs. 112 a 114.

esses países vão adoptando os valores que a União Europeia preconiza, diz Ferry, a cooperação vai-se intensificando, fruto da acção da Europa Potência Civil.

Hettne define o processo europeu como “inclusivo”, tratando o “externo” como se fosse “interno”, (numa democratização das relações internacionais), produzindo uma mudança significativa nos pressupostos da concepção realista da política internacional. Potência civil ou potência *soft* e normativa, afirma. Processo voluntário, dependendo mais do diálogo e da consensualidade que da coerção. Os seus principais instrumentos, para este autor, são a política externa europeia, com a sua multiplicidade de instrumentos, PESC, PESD, Política Europeia de Vizinhança, política comercial, de desenvolvimento, ajuda humanitária, etc.¹²⁷

¹²⁷ Ver págs. 152 e 156 da III Parte.

XI. 7. *Europe puissance tranquille?*

Este o título de uma colectânea de textos apresentados numa conferência em Bruxelas, a 4 e 5 de Maio de 2006, organizada pelo *Institut Royal des Relations Internationales* e pela Universidade Livre de Bruxelas. Retomamos algumas dessas intervenções porque trazem alguns contributos para a nossa análise. Os editores resolveram utilizar a expressão Europa Tranquila em vez de Potência Civil, mas o seu conteúdo é semelhante. Assim, Bernard Adam, depois de confirmar a equiparação económica entre a Europa e os Estados Unidos, com um produto praticamente idêntico, à volta de 10.000 milhões de euros, chama a atenção para a diferença entre o documento *Estratégia de Segurança Nacional* de 2002, dos Estados Unidos, e a *Estratégia de Segurança Europeia*, de Javier Solana, publicada em 2003. Onde, no primeiro, se dá prioridade aos meios militares e no documento europeu se afirma que aqueles meios devem ser utilizados como último recurso, depois dos instrumentos civis, políticos e diplomáticos. Os documentos, porém, equiparam-se quanto à avaliação das ameaças. Adam considera ainda que Solana deixou por clarificar a questão da utilização preventiva da força, enquanto que os americanos afirmam claramente a possibilidade de desencadear guerras preventivas unilaterais.¹²⁸

Todo o artigo se desenvolve acerca da questão ambivalente, (que no fundo está na origem deste meu trabalho), da compatibilidade entre meios militares e civis na estratégia europeia e que me parece, pelo menos em parte, ter ficado esclarecida no artigo de Richard Whitman, que analisei atrás.

O documento de Solana, quanto a mim bastante bem concebido, foi um marco nesta problemática e provocou debates em muitos meios europeus, que não estão terminados, uma vez que em política internacional a teoria vai atrás da prática e a construção europeia tem uma dinâmica própria, em que nada está definitivamente decidido.¹²⁹

A partir de 2004, houve uma discussão importante sobre a Europa militar, que passou pelo papel coordenador e dinamizador da Agência Europeia de Defesa, parecendo-me

¹²⁸ ADAM, Bernard, Pour une Europe Puissance Tranquille, in *Europe Puissance Tranquille?*, Rôle et Identité sur la Scène Mondiale, Editions Complexe, Bruxelles, 2006, pgs. 15 e 17. A expressão *Puissance Tranquille* deve-se, segundo este autor, a Tzvetan Todorov, na sua obra *Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un européen*, Robert Laffont, Paris, 2003.

¹²⁹ É por isso que a minha experiência europeia me tem prevenido de fazer julgamentos apressados, em intervenções públicas, sobre as crises que se vão sucedendo, ao contrário de outros que falam amiúde do fim do euro, da morte da Europa, etc.

que actualmente se dá, de novo, prioridade à intervenção civil da Europa, com a criação recente do Serviço Europeu para a Acção Externa.

Bernard Adam diz, quanto a mim erradamente, que não está esclarecida a questão, no documento de Solana, da autorização prévia do Conselho de Segurança da ONU para uma intervenção militar da União Europeia. Parece-me claro, ao invés, que, ao afirmar-se ali que a actuação da União irá cumprir estritamente os princípios da Carta das Nações Unidas, não deverão restar dúvidas a esse respeito.

E o autor termina defendendo um quadro internacional semelhante ao de Telò, de um conjunto de “potências regionais” negociando pacificamente os seus diferendos numa cooperação e reconhecimento mútuos, juntamente com o sistema multilateral, sediado nas Nações Unidas. No fundo, algo semelhante à prática europeia, embora esta, acrescenta, não seja exportável.¹³⁰

Mais dois artigos desta colectânea merecem reflexão, o primeiro de Zaki Laïdi, que fala da Europa como uma “potência da norma” e utiliza mesmo este título significativo: *“L’Europe: la norme avant la force”*. Claro que, no contexto em que estas conferências foram realizadas, em 2006, tratava-se de uma resposta europeia à utilização da força pelos Estados Unidos na guerra do Iraque.

Para este autor, a Europa não é uma grande potência, porque, não sendo um Estado, não se pode apresentar no concerto mundial enquanto tal. E não sendo responsável pela sua segurança, como o Japão, está dependente da NATO, por sua vez dirigida pelos americanos. E isto porque a matriz europeia é, segundo Laïdi, a recusa de resolver os conflitos pela força. Resta saber se no futuro esta posição será sustentável, afirma, em face de potências como a China, a Rússia e a Índia, que se consideram os garantes da sua própria segurança. Isto seria também a visão dos polacos e dos Estados bálticos, que ainda antes de aderirem à União Europeia haviam já integrado a NATO. Acrescentando que não se poderia pedir a países que passaram longos anos sob o domínio comunista que aderissem de repente à visão kantiana das Relações Internacionais. Restaria pois à Europa, segundo o autor, o papel de potência normativa na cena internacional. A União, ao contrário dos defensores da concepção realista das RI, acreditaria na governação do mundo através das normas.¹³¹

¹³⁰ ADAM, ob. cit. pgs. 23 e 24.

¹³¹ LAÏDI, Zaki, *L’Europe: la norme avant la force*, in *Europe Puissance Tranquille?*, Rôle et identité sur la scène mondiale, Editions Complexe, Bruxelles, 2006, pgs. 26 a 32.

Apesar de verificar os limites do unilateralismo americano, Laïdi não acredita na Política Europeia de Segurança e Defesa, PESD, nem na capacidade europeia de aproveitar a ineficácia da política de intervenção militar dos Estados Unidos no Médio-Oriente. A Europa está demasiado absorvida pelos seus problemas internos, conclui.

Repescámos este artigo para confrontar a nossa visão (e de outros, como Whitman) com esta corrente, que, embora considere a Europa uma potência civil, parece nostálgica de uma superpotência europeia na cena internacional. Porque não se pode defender, ao mesmo tempo, que entrámos numa fase onde o poder militar já não é o instrumento essencial de resolução de conflitos e lamentar que a União Europeia não seja uma potência militar.

O terceiro artigo a que nos queríamos referir, desta colectânea, é o do sueco Ian Manners, autor de vários estudos sobre o desempenho da Europa enquanto potência normativa e influenciadora de um sistema internacional orientado por princípios aceites e respeitados por todos os países. Manners reconhece uma identidade internacional à União Europeia e capacidades civis e militares, que estão em relação com um vector normativo, através de uma aculturação (e expansão) da sua capacidade e atributos civis e de uma conciliação no que respeita à sua prática militar. O critério normativo é pois o vector central e condicionante da sua actuação civil e militar, através da definição de vários tipos de normas. Elas são: económicas, constituindo a prática habitual da União, defensora do livre comércio; sociais, conformes ao modelo social europeu; ambientais, correspondendo à defesa de um desenvolvimento sustentável e amigo do ambiente; reguladoras dos conflitos, através de instrumentos que procuram estabelecer uma paz durável; e normas políticas, que se caracterizam para Manners numa “supranacionalidade cosmopolita”.¹³²

¹³² MANNERS, Ian, L'identité internationale de l'UE: une puissance normative dans le jeu politique mondial, *in* Europe Puissance Tranquille?, Rôle et identité sur la scène mondiale, Editions Complexe, Bruxelles, 2006, pgs. 33 a 39.

Capítulo XII

XII. 1. A influência da Europa na “governança” global

Depois de tudo o que já referimos sobre este tema, utilizando instrumentos empíricos e teóricos, relembremos as afirmações de James Rosenau, logo a seguir ao fim da guerra-fria, incluídas na Introdução a esta III Parte, sobre a possível diminuição dos conflitos armados entre as grandes potências e a transposição desses conflitos para a área da economia. E também o seu conceito de “governança” global como sendo a contribuição de várias organizações, institucionalizadas e não institucionalizadas, formais e informais, públicas e privadas, para a regulação do funcionamento e dos problemas resultantes do mundo globalizado pós-guerra-fria.

A Ronda de Doha, que a Organização Mundial do Comércio tenta finalizar durante este ano de 2011, dura há 10 anos e é uma confirmação daquelas previsões. Rosecrance, como vimos algumas páginas atrás, reforçou Rosenau, caracterizando o actual regime de relações internacionais como de *trading states*. Veremos se a presidência de George W. Bush foi apenas uma excepção a esta tendência. Mas convém não esquecer que razões de rivalidade económica e comercial estiveram na origem do deflagrar da Primeira Guerra Mundial.

Acabamos de assistir, entretanto, ao derrube dos regimes ditatoriais do Egipto e da Tunísia, o primeiro com mais de 30 anos, por meios exclusivamente pacíficos, (ao contrário do que se passa na Líbia). O que é significativo e credita positivamente a nova administração americana do Presidente Obama, que tínhamos previsto, em Maio de 2008, ir mudar a política internacional, (mesmo não se sabendo ainda na altura quem seria o vencedor de entre os três candidatos). E isto porque a hegemonia americana está longe de ter terminado e por isso os Estados Unidos exercem ainda uma influência determinante em várias partes do mundo, actualmente de uma forma benigna. Os protestos de cariz revolucionário no Irão, depois das eleições presidenciais de 2009, (que parecem regressar e se repercutem ainda noutros países do Médio-Oriente), resultaram também das mudanças na política americana, como havíamos referido, de não imposição da democracia pela força. Retirando ao poder iraniano a necessidade de

invocar a unidade nacional contra o invasor americano. Uma prova da eficácia do *soft power* sobre os métodos de George W. Bush.

Além disso, em relação à guerra civil na Líbia, mesmo tendo em conta o comportamento condenável das autoridades governamentais, com o emprego de meios aéreos contra os revoltosos, houve declarações de contenção do Secretário de Estado da Defesa americano, Robert Gates, sobre uma possível intervenção militar dos Estados Unidos, apesar de várias vozes de incitamento, nomeadamente da parte do Primeiro-Ministro britânico, David Cameron. Também o Secretário-Geral da NATO, Anders Rasmussen declarou não ser intenção da sua organização intervir sem um mandato expresso do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O que acabou por resultar na intervenção dos Estados Unidos, França e Grã-Bretanha, com outros países, ao abrigo da Resolução 1973 (2011) de 17 de Março, do Conselho de Segurança, depois de longas consultas e negociações entre a União Europeia, representada por Catherine Ashton, a União Africana, a Liga Árabe e a Conferência Islâmica, organizações regionais directamente relacionadas com o conflito. Estas negociações, ao abrigo dos Capítulos VII e VIII da Carta das Nações Unidas, (o primeiro regulamentando as acções a implementar em casos de “ameaça contra a paz, ruptura da paz e acto de agressão”; o segundo promovendo “acordos regionais destinados a regulamentar situações relacionadas com a manutenção da paz e da segurança internacionais”), levaram o Presidente Obama a decidir-se pela intervenção americana, embora de carácter temporário, devido aos outros compromissos militares existentes. Quanto ao papel do Serviço Europeu para a Acção Externa, recentemente criado e liderado por Catherine Asthon, foi de uma influência determinante, numa linha que me parece vir em crescendo, na obtenção de um consenso dos interesses das organizações regionais relacionadas com o conflito. Parece-me que neste caso tudo funcionou de um modo quase perfeito, entregando os Estados Unidos e a NATO à União Europeia o papel de aglutinador da acção a implementar para impedir o massacre que se avizinhava nas províncias orientais da Líbia, pelas forças do Coronel Kadhafi. A União Europeia retirou-se no preciso momento em que uma acção militar de grande envergadura ia ser iniciada, ficando bem patente aqui o seu papel de Potência Civil. Pois este tipo de intervenção militar não faz parte das acções em que já tem participado, incluindo a utilização de meios militares para abrir caminho à ajuda humanitária, por exemplo. Tendo ficado pendente, aliás, a sua participação nesse campo, prevista pela resolução do Conselho de Segurança. Uma palavra para justificar o voto de abstenção da Alemanha sobre a Resolução 1973, que me parece compreensível

pela suas características de potência civil, mas para o qual terão contribuído também, não o contestarei, razões de política interna.

XII. 2. Um novo estudo de Mario Telò sobre a “governança” global

Numa colectânea editada mais recentemente, em 2009, por este professor italiano do Instituto de Estudos Europeus de Bruxelas, são apresentados textos de vários especialistas sobre a influência que a União tem à escala global. A partir das suas políticas internas e externas.

Na Introdução, Telò aborda essencialmente as questões externas e o papel da União através da sua acção interregionalista, ao relacionar-se com outras entidades regionais semelhantes em África, na Ásia e na América Latina. Ajudando assim a criar um sistema mundial pluriregional e multidimensional, a vários níveis, (regional, interregional e global), contribuindo para uma “governança” multilateral. Sendo necessário contar, no entanto, que as agendas da Rússia e da China são de tipo multipolar e a dos Estados Unidos ainda unipolar. E isto porque, constata, a agenda securitária continua a ter, principalmente nos Estados Unidos, toda a prioridade, desde os acontecimentos de 2001.

E pergunta-se: poderá a União Europeia tomar a liderança de uma mudança, em que não seja o poder militar que determine o relacionamento entre as diversas entidades que constituem a comunidade internacional? E refere algumas razões, por nós também já evocadas, para as mudanças ocorridas na primeira década do século xxi, que levam certas nações, algumas aliadas dos Estados Unidos desde há muito, a não apreciar doravante a “arrogância e dominação externa”. Além de que internamente, naquele país, haverá agora muito menos adeptos da utilização dos meios militares.¹³³

Para Telò, a União deve multilateralizar as tendências multipolares, que, como já afirmámos, são perigosas e terão dado origem à Primeira Guerra Mundial. E isso faz-se institucionalizando uma cooperação generalizada, como já é prática corrente no tratamento das grandes questões que dizem respeito a todos: alterações climáticas, recursos energéticos, terrorismo, luta contra a pobreza, crise financeira, etc.

A Europa Potência Civil só poderá funcionar eficazmente num cenário internacional multilateral a vários níveis, em que seja banida qualquer perspectiva de uma nova guerra-fria entre uma Liga de Democracias Ocidentais (já referida por nós) e a Rússia

¹³³ TELÒ, Mario, *The European Union and Global Governance*, edited by Mario Telò, Routledge, London, 2009, pgs. 24 e 25.

ou a China. E Telò chama-lhe um “novo multilateralismo”, em que este não seja apenas um instrumento de acção, mas essencialmente um princípio organizativo de uma “governança” global e de uma nova ordem mundial. Acreditando que a Europa tem condições para liderar a construção deste novo multilateralismo, em virtude da sua experiência dos últimos 60 anos, que lhe dá credibilidade, devendo evitar, porém, uma postura eurocêntrica.¹³⁴

Outras políticas com influência na “governança” global

O impacto que a agenda democrática da Europa tem na promoção da democracia no interior dos Estados, mas também na relação entre eles, é analisado por Paul Maignette e Kalypso Nicolaïdis, num capítulo intitulado “Democracia para além do Estado: a caminho de um Estado pós-hegemónico?” Aí tratam de uma possível evolução do multilateralismo para uma cidadania multinacional, que se aproxima muito (e em que se inspiram) da cidadania transnacional de Jean-Marc Ferry, que desenvolvemos anteriormente e cujo ensaio faz também parte desta colectânea. Maignette e Nicolaïdis consideram viável, também, uma integração à escala global a partir do modelo europeu de Mercado Único.¹³⁵

Jean-Victor Louis analisa as consequências que a introdução do euro teve no sistema monetário internacional e a portuguesa Maria João Rodrigues, que igualmente integra a colectânea, debruça-se sobre a influência do Modelo Social Europeu na economia global. Ainda neste sector da economia, Mathias Dewatripont e Patrick Legros estudam o impacto da Política da Concorrência Europeia a nível global, incidindo essencialmente nas relações comerciais com os Estados Unidos, com quem a Europa forma, no seu conjunto, o maior bloco comercial mundial,¹³⁶ reguladas por acordos *anti-trust*, datando de 1991, 1998 e 2002. Muitos dos conflitos resultantes dessa relação são resolvidos no seio da Organização Mundial do Comércio, como aprofundadamente tratámos no nosso ensaio publicado no JANUS 2004. Outros são-no a nível bilateral. A questão da ilegitimidade ou não das Ajudas de Estado põe-se a nível do Mercado Interno Europeu, mas também a nível global, nas relações comerciais que a União Europeia tem com os

¹³⁴ TELÒ, Mario, ob. cit. pgs. 28 a 30.

¹³⁵ MAGNETTE, Paul e NICOLAÏDIS, Kalypso, The European Union’s democratic agenda, in The European Union and Global Governance, edited by Mario Telò, Routledge, London, 2009, pgs. 53 a 58.

¹³⁶ Segundo informava a Direcção-Geral do Comércio da Comissão Europeia, em 13/1/2011, o comércio entre os dois blocos foi da ordem, em 2009, de 2,1 milhões de milhões de euros (*trillion*, em inglês).

Estados Unidos, a China, a Índia ou a Coreia do Sul. Frequentemente são denunciadas, a nível bilateral ou na OMC, Ajudas de Estado que distorcem a concorrência, como fez o governo americano acerca dos subsídios europeus à AIRBUS ou a Comissão Europeia sobre os benefícios camuflados do governo americano à BOEING, através das compras do Pentágono. Igualmente, são lançadas pela UE medidas *anti-dumping* em relação a importações originadas, geralmente, dos países asiáticos, que chegam à Europa com preços inferiores aos dos mercados de origem. De notar também que a União já tem aplicado pesadas multas de vários milhões de euros a empresas não europeias, como a MICROSOFT, por abuso das regras da concorrência em vigor na Europa. Mais recentemente, em 2007, foi divulgado um acordo entre as duas partes, muito mais abrangente, negociado por Durão Barroso, do lado europeu, intitulado *Framework for advancing transatlantic economic integration between the European Union and the United States of América*, cuja aplicação e monitorização é acompanhada em reuniões bilaterais frequentes.

Estas considerações, que resultam de conhecimentos obtidos durante a minha experiência pessoal na Comissão Europeia, levam-me ainda a afirmar, sempre no sector comercial, que a confiança dos outros blocos mundiais na *expertise* da União Europeia é tal que, quando se trata da imposição de medidas de interdição contra produtos de importação, no sector agrícola, por exemplo, que apresentam perigos para a saúde pública, o simples facto da Comissão Europeia as anunciar leva os outros blocos, como o Brasil, a Rússia ou a China, a aplicá-las igualmente.

O Ambiente, o Desenvolvimento e a Política Europeia de Vizinhança

Um outro sector em que a União foi pioneira é o do ambiente, com o programa dos chamados “três vintes”, a que se refere, frequentemente, o actual presidente da Comissão: em 2020, atingir os objectivos ambientais de redução das emissões de CO₂ na atmosfera em 20%, em relação a 1990, no conjunto do território da União; aumentar para 20% a parte das energias renováveis no consumo energético; e incrementar a eficiência energética em 20%, também para a mesma data. O que significa, em relação a

este último objectivo, reduzir a componente energética em 20%, por cada unidade de produção.

Depois da decisão do Presidente George W. Bush de retirar os Estados Unidos dos compromissos do Protocolo de Kyoto, de 1997, que tinham a ver com os elementos acima referidos, a União Europeia ficou só, na parceria transatlântica, no que respeita ao cumprimento daqueles objectivos. O unilateralismo da presidência Bush levou a um retrocesso das políticas ambientais, não obstante alguns Estados americanos importantes, como a Califórnia, não terem seguido as suas orientações. A conferência de Copenhaga das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, em Dezembro de 2009, deu uma imagem pouco positiva da Comissão Europeia, ao secundarizá-la nos acordos informais realizados à última da hora entre o Presidente Obama, que participava numa das suas primeiras cimeiras a nível mundial, e as potências emergentes. Enfim, contingências da política internacional, muitas vezes imprevisíveis, que os dirigentes da UE devem evitar. Mas que não retiram eficácia aos programas ambientais da União.

Outro sector extremamente importante para a Europa é o da política de desenvolvimento, não apenas pela ajuda que chega aos países menos desenvolvidos, cujas populações, em muitos casos, estão quase totalmente dependentes do auxílio externo, como pelos sectores económicos europeus que se dedicam a essa actividade. Que é uma das mais antigas no seio da União, como seria de esperar, dado que dos seis países fundadores, à excepção do Luxemburgo, todos possuíam um passado colonial, com destaque para a França, tendo em conta, à época, o número e extensão de alguns dos seus territórios não-autónomos. Depois da adesão da Grã-Bretanha, mais se acentuou a pertinência desta acção, tendo em conta o número de países que fazem parte da *Commonwealth*. Não é de estranhar pois que desde o início da década de 1970 tenha sido criado o grupo ACP, África, Caraíbas e Pacífico, que conta 79 países actualmente, para canalizar o auxílio àquelas regiões, (designadas então por subdesenvolvidas), através dos Acordos de Lomé, em 1975, revistos cada cinco anos, essencialmente de carácter económico, a princípio. Mais tarde, os de Cotonou, em 2000, passaram a introduzir outros parâmetros condicionantes da concessão de fundos, como os de uma boa gestão, respeito pelos direitos humanos, participação da sociedade civil, interdição do desvio de fundos para compra de armamento, etc. Mas só em 1992, com a aprovação do Tratado de Maastricht, a política de desenvolvimento da União seria institucionalizada nos tratados. Foi esta prática de várias décadas que fez da União Europeia o maior doador de fundos, com mais de 50% do total da ajuda pública

concedida, característica igualmente importante, e não muito falada, da Europa Potência Civil. Actualmente, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia afirma, no seu artigo 208, que a política de desenvolvimento é conduzida de acordo com os objectivos da Acção Externa da União e completada e reforçada pelas políticas dos Estados membros. O seu objectivo principal é reduzir a pobreza e, a prazo, erradicá-la.

Como complemento à política de desenvolvimento, as acções de Ajuda Humanitária da União Europeia nasceram nos primeiros anos da década de 1990, como resultado das guerras na ex-Jugoslávia. Organizadas pelo serviço então criado, conhecido como ECHO, *European Commission Humanitarian Office*, passaram da Europa do Sudeste para a África, Ásia e América Latina, à medida que se desenrolavam conflitos localizados nesses continentes. Ajudando as populações directamente nos locais dos conflitos, mas também dando o seu apoio aquando do eclodir de catástrofes naturais. Os serviços da Comissão contratam especialistas, normalmente oriundos de ONG's que trabalham já no terreno, para prestar todo o tipo de auxílio às populações, desde cuidados médicos à construção de habitações de recurso, alimentação e pequenas obras de engenharia para resolver situações de emergência.

Não pode deixar também de ser referida a Política Europeia de Vizinhança, que, como vimos atrás, tanto Jean-Marc Ferry, como Björn Hettne consideraram um instrumento típico da Europa Potência Civil. Criada em 2004, no momento da adesão de dez Estados da Europa de Leste e do Mediterrâneo, destina-se a manter uma acção permanente de aproximação e mesmo de integração nos valores e práticas europeias dos países que passaram a fazer fronteira com a União Europeia, a Ucrânia, a Bielorrússia, a Moldávia, os países do Cáucaso e, bem entendido, os da bacia mediterrânica, agrupados na União para o Mediterrâneo, resultante do Processo de Barcelona, lançado durante a década de 1990. Que a Presidência francesa da União, em 2008, tentou redinamizar. Abrangendo 16 países no total, foi recentemente criado, em 2009, na cidade de Praga, além disso, um Partenariado do Leste de que fazem parte, além dos três países acima referidos, o Azerbaijão, a Arménia e a Geórgia.

Iniciada com o objectivo de manter um diálogo político e sobre questões de segurança, num momento de importantes acções desencadeadas por grupos terrorista, a Política Europeia de Vizinhança desenvolveu-se num sentido mais alargado, incluindo redução de barreiras comerciais, facilitação dos fluxos dos recursos energéticos desses países, estabelecendo-se mesmo perspectivas de criação de uma zona de livre comércio, assim como de atribuição de vistos de curta duração para o movimento de pessoas. Estão em

curso, com alguns destes países, negociações para Acordos de Associação, que, nalguns casos, significaram uma antecâmara para a adesão. (Foi o que aconteceu com os países da Europa de Leste, que aderiram em 2004 e 2007).

Num discurso recente do Comissário Europeu para o Alargamento e a Política Europeia de Vizinhança, Stefan Füle, no quadro do Partenariado do Leste, foi afirmado que a dimensão multilateral não tem como alvo apenas os governos, mas também grupos da sociedade civil, dos negócios, da investigação científica, estudantes, cidadãos em geral. A União apoia esses países nas acções destinadas a uma melhor gestão dos seus recursos, da implementação da democracia e dos direitos humanos, aprofundando a cooperação no campo da energia e dos transportes, possibilitando a eventual participação de alguns desses países em operações de segurança, no âmbito da PESC. O Comissário também lembrou que a União segue muito atentamente o comportamento político dos governos desses países e está pronta a suspender esta cooperação estreita com aqueles que desrespeitem os seus valores, referindo-se concretamente à actuação das autoridades da Bielorrússia, em Dezembro de 2010, contra elementos da oposição, no decurso do processo eleitoral para a Presidência da República.¹³⁷ Este um bom exemplo da acção e influência da Europa Potência Civil.

No geral e incluindo também os dez países do Mediterrâneo, a Comissão tem Planos de Acção com quase todos, à excepção da Bielorrússia, a Argélia, a Síria e a Líbia, que não concordaram com os mesmos. Planos que se destinam a implementar as medidas de carácter democrático, referidas anteriormente. Está em curso, nos serviços comunitários, entretanto, uma revisão da Política Europeia de Vizinhança, que se espera ficar concluída no decorrer do primeiro semestre de 2011, levando em conta, muito provavelmente, as alterações políticas que começaram a verificar-se em alguns daqueles países, desde finais de 2010.¹³⁸

A esse respeito saiu recentemente no jornal espanhol *El País* um artigo assinado, conjuntamente, pelos responsáveis espanhol e alemão dos Assuntos Europeus nos respectivos governos, Diego Lopez Garrido e Werner Hoyer, no qual chamavam a atenção para as potencialidades da Política Europeia de Vizinhança em ajudar os países árabes que estão a fazer transições para regimes democráticos, como a Tunísia e o Egipto. Aí se afirma que a Comissão Europeia vai investir 11.200 milhões de euros, no período 2007-2013, naquela política. Que vem num momento de viragem, ao que

¹³⁷ Discurso proferido em Bratislava, Eslováquia, em 3 de Março de 2011.

¹³⁸ Commission en Direct, 4/3 a 10/3/2011.

parece, para a construção de regimes mais democráticos naquela região. Respeitadores dos direitos humanos, da integração das mulheres e do fim da sua discriminação na sociedade. De criação de uma sociedade civil independente e de um desenvolvimento económico que poderá contar com o apoio da União Europeia, se esta proceder a uma maior abertura dos seus mercados a esses países, como preconizam estes dois políticos. Que concluem ter a União Europeia “uma grande capacidade de influência, que não de ingerência, nos acontecimentos”. Sendo a Europa “parte da solução no Magrebe”.¹³⁹

Posições também claramente expressas no comunicado especial do Conselho Europeu, de 11/3/2011, sobre os problemas que afectam actualmente esta região.

¹³⁹ EL PAÍS, 11/3/2011.

XII. 3. O Serviço Europeu para a Acção Externa

Mas como se reorganiza a Europa, institucionalmente, na sua Acção Externa? Como vimos, com a análise de todos os elementos acima, a acção da Europa Potência Civil não pretende obter resultados a curto prazo, mas consiste numa “europeização” das relações internacionais, expressão utilizada por vários autores. O que, tal como no âmbito europeu, levará algum tempo a concretizar e terá, quanto a mim, mais possibilidades de êxito no espaço contíguo europeu. Que, além da Europa do Sudeste, com seis países a integrar a médio prazo, poderá abranger o Médio-Oriente, uma parte de África e a América Latina, onde há uma influência europeia considerável e várias experiências de integração em curso.

Esta acção será seguramente reforçada com a entrada em funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa, SEAE, formalmente em 1 de Dezembro de 2010, mas na prática a 1 de Janeiro de 2011. Criado pelo artigo 27 do Tratado da União Europeia para implementar a sua política externa, que, segundo o artigo 21, visa “promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional”, este serviço conta com 136 delegações em todo o mundo e um total de 3.700 funcionários. De que fazem parte diplomatas com grande experiência, oriundos dos Estados membros, assim como funcionários da Comissão e do Conselho. A Direcção-Geral das Relações Exteriores da Comissão foi integrada no SEAE, as antigas Direcções do Desenvolvimento e da Cooperação, AIDCO, são agregadas na nova DEVCO e as Direcções-Gerais do Alargamento e da Política Europeia de Vizinhança, bem como a do Comércio, ficam também sob a supervisão de Catherine Ashton, a Alta Representante para a Política Externa e de Segurança, que acumula com a Vice-Presidência da Comissão Europeia. Um novo serviço, na sigla inglesa, *Foreign Policy Instruments Service*, FPIS, com cerca de 100 funcionários, também da responsabilidade da Alta Representante, tratará das questões financeiras e de diplomacia, das operações da PESC e das missões de observação a actos eleitorais.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Commission en Direct, 14/1 a 20/1/2011.

Pode-se concluir pois que ficarão integrados no SEAE os instrumentos de política do desenvolvimento, do comércio e do alargamento, juntamente com os já existentes da PESC, Política Exterior e de Segurança Comum, o que, sem dúvida, acrescentará uma maior coerência às políticas da União viradas para o exterior, que contarão ainda com a maior rede de embaixadas no mundo, a partir de agora ao serviço de todos os Estados membros e não apenas da Comissão Europeia, como anteriormente. Estes são os meios da Europa Potência Civil, que contrastam, passe a comparação, com as centenas de bases militares e outros meios afins de que os Estados Unidos dispõem em todo o mundo.

O artigo 21 do Tratado da União fala ainda expressamente do apoio “económico, social e ambiental sustentável aos países em desenvolvimento, tendo esta acção como objectivo principal a erradicação da pobreza. Encoraja-se também a integração de todos os países na economia mundial, defendendo-se a abolição progressiva das restrições ao comércio internacional”. Expressa-se ainda “a necessidade de medidas internacionais de preservação e melhoria da qualidade do ambiente e da gestão criteriosa dos recursos naturais”, “assistência às populações, países e regiões afectadas por desastres naturais ou de origem humana” e a “promoção de um sistema internacional baseado numa mais forte cooperação multilateral e numa boa “governança” mundial”.

Por outro lado, embora os artigos 24, 25 e 26 do Tratado da União falem de solidariedade dos Estados membros com a Política Externa e de Segurança Comum definida pela União e ainda do dever de se absterem de “empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais”, o certo é que, sendo esta política decidida por unanimidade, (salvo casos excepcionais, que vimos na I Parte), na prática, qualquer Estado membro pode opor-se à sua execução. A Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, como titula o tratado na sua versão portuguesa, terá assim que vencer, apoiada no SEAE, as dificuldades tradicionais de que tem sido objecto esta política da União, para conseguir impor uma presença europeia, num período em que, como já vimos, se dispõem na cena internacional vários pólos de poder, em paralelo com o sistema multilateral. Parecendo entrarmos numa nova era de multilateralismo, depois da tentativa gorada de reforço da hegemonia americana, será agora o momento para a União Europeia actuar mais assertivamente na política externa, fazendo uso mais eficaz de todos os seus recursos.

XII. 4. Para uma melhor “governança” global, segundo Pascal Lamy

Sigamos agora algumas considerações de Pascal Lamy, actual Director-Geral da Organização Mundial do Comércio, OMC, sobre a regulação global. Lamy, antigo Chefe de Gabinete de Jacques Delors na Comissão Europeia e, em seguida, Comissário Europeu com a pasta do Comércio, lembra que no final da guerra-fria não houve nenhuma Conferência de Bretton Woods ou de S. Francisco para decidir sobre o novo sistema internacional. Tudo tem funcionado pois ao sabor dos acontecimentos e sem o necessário ajustamento das estruturas de governação global. Excepto no que respeita à União Europeia, onde, efectivamente, a seguir à Segunda Guerra Mundial, se criou um sistema a funcionar com esses fins.

Para os atingir, a nível global, são necessários atributos como liderança, legitimidade e eficiência. Sendo o último dependente dos dois primeiros, estes são obviamente difíceis de atingir. É a liderança que deve ter uma visão dos objectivos para mobilizar os Estados e os cidadãos a cumpri-los e ao mesmo tempo criar a sua própria legitimidade, reduzindo o deficit democrático, actuando junto e em favor dos cidadãos. E Lamy escreve: “Tratar dos problemas globais utilizando os modelos democráticos tradicionais tem importantes limitações. E a própria credibilidade das democracias nacionais fica em risco, se a “governança” global não encontrar as suas próprias funcionalidades democráticas. Pois os cidadãos sentirão que os assuntos a seu respeito não são convenientemente resolvidos”.¹⁴¹

Para o Director-Geral da OMC, a União Europeia consubstancia um novo paradigma na “governança” global, porque é a mais ambiciosa experiência, até agora realizada, de uma “governança” supranacional, sendo, no entanto, necessário ser prudente ao tentar aplicá-la a nível global, uma vez que diz respeito apenas a uma parte do mundo”, (o que é também a opinião dos cosmopolitas, como vimos atrás). Que se concretizou numa vontade política de atingir um objectivo comum e na criação de instituições para o realizar.

Lamy vê na liderança e na legitimidade os parâmetros onde a UE tem tido mais dificuldades para se afirmar. Por outro lado, o Mercado Interno, a política comercial e a União Monetária, assim como o ambiente, o apoio aos países em desenvolvimento e a

¹⁴¹ LAMY, Pascal, discurso na Universidade Bocconi, de Milão, a 9 de Novembro de 2009.

ajuda humanitária seriam os sectores onde a construção europeia teve bons resultados nos últimos anos.¹⁴²

A “governança” global, afirma, está muito dependente, (com o que estamos de acordo), da implementação de um regime multilateral para o comércio internacional. Há 60 anos que esse sistema é alvo de regras e regulamentos negociados entre as nações, as quais deveriam respeitá-los mais criteriosamente. A criação do Organismo de Regulação de Diferendos, no seio da OMC, foi uma das novidades que a organização introduziu, em relação às práticas do passado, no tempo do GATT. E essa foi uma importante mais-valia para o avanço nas negociações, que no entanto continuam bloqueadas na Ronda de Doha.

Lamy apresenta, no final do seu discurso, uma proposta de funcionamento de uma “governança” global eficiente. Além de defender a utilização do princípio da subsidiariedade, para que o nível global não fique sobrecarregado com decisões que podem ser tomadas a nível nacional ou local, e o aprofundamento da discussão das questões internacionais a nível nacional, sugere uma arquitectura global consistindo num triângulo constituído pelas principais organizações internacionais (que regulamentam as mais importantes actividades a nível mundial), por um lado, o G20, que substituiu o G8 e poderá fornecer direcção política e liderança (e ser até a base de um novo Conselho de Segurança reformado) e, por fim, as 192 nações que integram a ONU, representadas na Assembleia Geral, constituída em *forum* de avaliação e a quem deveriam ser prestadas contas. A concluir, Lamy diz que a União Europeia “mantém-se como laboratório da “governança” mundial – o local onde a nova fronteira tecnológica dessa “governança” está a ser testada”.

¹⁴² É de assinalar que Pascal Lamy pronunciou este discurso muito antes das turbulências registadas no Sistema Monetário Europeu, em 2010.

XII. 5. Democracia Global e Governo Mundial

- dois pontos de vista

Não queríamos terminar sem nos referirmos a dois estudos recentíssimos, ambos de 2010, publicados no *European Journal of International Relations*, que abordam os temas em título.

Mathias Koenig-Archibugi, da *London School of Economics and Political Science*, aborda o tema de uma Democracia Global, que considera improvável, mas não impossível. Esta ideia, segundo ele, data do século xviii, quando os protagonistas do Iluminismo falaram de uma “monarquia universal”, ideia que já tinha sido advogada, em plena Idade Média, por Dante. Mas as críticas logo apareceram, considerando que um poder global facilmente poderia resvalar para uma tirania global. Hedley Bull e Robert Keohane consideraram impraticável essa deriva, como, evidentemente, os defensores da corrente realista das Relações Internacionais.

Antes de desenvolver o seu estudo, Mathias Koenig-Archibugi enuncia uma definição de Democracia Global, sobre a qual vale a pena debruçarmo-nos e que me parece mais elaborada, se a compararmos com a apresentada por David Held e Daniele Archibugi em 1995. Nos seus sete pontos, refere a necessidade de abarcar todas as regiões do mundo; criar poderes supranacionais para tomar decisões sobre os assuntos globalmente relevantes; assegurar a representatividade e prestação de contas desse órgãos; equidade na representação dos cidadãos de todas as partes do mundo; permissão da tomada de decisões de acordo com a variedade das normas, mas excluindo o veto das pequenas minorias, a não ser no caso de interesses vitais considerados legítimos; criar órgãos judiciais independentes para resolver os conflitos segundo regras constitucionais; incluir mecanismos suficientemente fortes para fazer acatar as decisões e as normas, não necessariamente através de meios de coerção centralizados.¹⁴³

Mais à frente o autor debate o argumento weberiano daqueles que defendem que não pode haver Estado sem monopólio do uso da força e democracia sem Estado. Constata que na formação dos Estados Unidos da América existiu inicialmente no norte e no

¹⁴³ KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias, Is Global Democracy Possible?, *European Journal of International Relations*, June 16, 2010, pgs. 1a 4.

oeste uma “democracia restrita”, desde as origens até 1820, e uma democracia plena a partir dessa data, enquanto que no sul houve uma “oligarquia constitucional” ou “democracia restrita” até 1965, data do *Voting Rights Act*, que, como é sabido, acabou legalmente com a discriminação racial nos Estados do sul. E lembra o parecer de Daniel Deudney, segundo o qual os Estados Unidos não podem ser considerados como um Estado, antes da Guerra Civil de 1861-65, mas algo designado como um “Sistema de Filadélfia”, que implicou uma União de Estados semi-autónomos, onde o poder estava mais concentrado que numa confederação, mas menos que num Estado vestefaliano. Acresce que, com a “institucionalização do poder armado dos cidadãos, o governo central da União não dispunha do monopólio da violência, nem de uma legitimada autoridade para a exercer”.¹⁴⁴

Além da questão sobre a necessidade de Estado para haver democracia, Koenig-Archibugi elenca ainda outros elementos (que não vamos analisar aqui), como a homogeneidade cultural, a prosperidade económica, baixos níveis de desigualdade económica e a dimensão territorial da entidade analisada, característicos de uma unidade estadual, mas que não existem a nível global. Depois, debate as condições para formação de uma unidade política e a teoria do neo-realista Kenneth Waltz sobre anarquia e hierarquia, que considera haver uma competição (e não uma racionalidade), na origem das tomadas de posição dos decisores políticos. Confrontando-a com as opiniões da Escola Inglesa e do Construtivismo, que defendem serem essas decisões originadas por outros factores, que não a competição pela supremacia, (que desenvolvemos, aprofundadamente, no início desta III Parte). E dá dois exemplos empíricos: o do processo de descolonização do século xx, que se poderá considerar como uma mudança em direcção da anarquia e o da construção europeia, que, ao invés, se deve classificar como uma saída da anarquia. Mas mesmo em relação ao primeiro, refere estudos que assinalam ter esse processo corrido de uma forma consensual, em 121 casos de independência de colónias, analisados de 1816 a 1980. Com efeito, apenas 23 (cerca de 20%) foram precedidos ou acompanhados de combates entre os colonizados e os colonizadores.¹⁴⁵

Com estes dois casos, o da descolonização e o da construção europeia, Koenig-Archibugi conclui que os movimentos a partir da anarquia para a criação de uma

¹⁴⁴ In DEUDNEY, Daniel, *Bounding Power: Republican Security Theory from the Polis to the Global Village*, Princeton University Press, 2007, pg. 178.

¹⁴⁵ DIEHL, P F, GOERTZ, G, *Entering international society: military conflict and national independence, 1816-1980*. *Comparative Political Studies*, 23(4): 497-518, 1991.

unidade política não são devidos essencialmente ao resultado de uma competição e luta pelo poder, mas por motivos normativos, razões económicas ou securitárias. Assim, considera que a teoria e a prática da política internacional não excluem a possibilidade de mudanças em direcção a uma Democracia Global. Que necessitará da existência de uma entidade política, mas não de uma centralização dos meios de coerção. No caso em análise, chegar-se a esse fim, segundo o autor, dependerá da utilização das estruturas existentes e de uma acção organizada nesse sentido.¹⁴⁶

Governo Mundial?

Luís Cabrera, da Universidade de Birmingham, acrescenta a este título, (sem ponto de interrogação), “um debate renovado, desafios persistentes”. (Lembremo-nos que Alexander Wendt apresentou um trabalho sobre este tema em Setembro de 2003). O interesse deste estudo vem do facto de comparar a situação actual, a que chama de uma “integração económica global”, (caracterizada por uma hegemonia americana, que funciona como um Estado Mundial, segundo alguns, nomeadamente da corrente realista), com o período de 1944-50, que foi chamado de *heyday*, à época, porque se viviam momentos de grande optimismo sobre a criação de um governo mundial, personificado nas Nações Unidas, que traria finalmente a paz mundial. (Assunto a que também nos referimos em várias ocasiões, especialmente no capítulo sobre o multilateralismo).

Diz Cabrera que em 1945 um grande número de cientistas, figuras políticas, juristas, jornalistas e escritores participaram numa campanha pedindo a criação de um Estado mundial suficientemente poderoso para poupar a humanidade aos horrores da destruição nuclear. Albert Einstein participou num périplo mundial a favor de um governo global, enquanto os seus colegas do *Emergency Committee of Atomic Scientists* faziam *lobby* em favor de um controle global das armas atómicas.

Em Inglaterra, o parlamentar Henry Usborne fez um discurso, em Novembro de 1945, pedindo a criação de uma *Commonwealth of Nations*. Em França, Jean-Paul Sartre e Albert Camus participaram nessa campanha, assim como Thomas Mann. O Plano Baruch previa o controle de todas as armas nucleares por uma entidade internacional, mas falhou em 1946, devido a desentendimentos entre os Estados Unidos e a União

¹⁴⁶ KOENIG-ARCHIBUGI, ob. cit. pgs. 17.

Soviética. Não obstante, continuou nos Estados Unidos, e noutros países, um forte movimento em favor de um governo mundial, inclusive no Congresso americano, onde se pediu uma federação mundial e mudanças nas Nações Unidas de modo a adaptá-las a essas funções. O movimento só se extinguiria em 1950, com o começo da Guerra da Coreia.¹⁴⁷

Baseando-se depois em considerações do economista da Universidade de Harvard Dani Rodrik, segundo o qual a crescente integração económica a nível mundial levará ao enfraquecimento do Estado nacional, uma vez que a legislação imanente de organizações internacionais, como a OMC, ultrapassa as legislações nacionais, Cabrera conclui que as políticas nacionais interferirão cada vez menos nos mercados globais. (O que está a acontecer na Europa actualmente). Daí a necessidade de “um governo mundial tomar conta de um mercado mundial”, segundo Rodrik.¹⁴⁸ (E por isso também a necessidade de se darem passos conclusivos na Europa no sentido de um governo económico, sublinhados meus).

Em seguida, Cabrera analisa a influência das questões securitárias na posição daqueles que, em 1945, como agora, defendem um governo mundial. Alguns baseando-se em acontecimentos como o 11 de Setembro de 2001, outros afirmando a necessidade de uma justiça global, assim como de um governo mundial para tratar dos problemas do ambiente e da ameaça nuclear. Governo que seria organizado segundo um sistema federal, de cuja autoridade sairia ou não autorização para a utilização de armas nucleares e onde as decisões seriam tomadas mais pelos cidadãos que pelos Estados.¹⁴⁹

Por fim, são apresentadas as propostas de Raffaele Marchetti que apontam para uma integração e uma democracia globais, com umas Nações Unidas reformadas e de âmbito federal, capazes de resolver problemas como a pobreza a nível global, permitindo um Estado Social Universal, a protecção dos direitos laborais e do ambiente. Outros defendem a aplicação do princípio da subsidiariedade para a avaliação e a implementação, a nível local, destes direitos. Não havendo ainda ao nível dos cidadãos um forte movimento a exigir uma maior democratização global e uma reformulação da Assembleia Geral das Nações Unidas, (como aconteceu em 1945, depois da Segunda Guerra Mundial), são questões como as alterações climáticas, e outras, que têm ajudado

¹⁴⁷ CABRERA, Luis, World Government: renewed debate, persistent challenges, *European Journal of International Relations*, May 19, 2010, pgs. 2 e 3.

¹⁴⁸ CABRERA, ob. cit. pg. 4. A obra de Dani Rodrik referida é “How far will economic integration go?”, *Journal of Economic Perspectives*, 14 (1): 177-186, 2000.

¹⁴⁹ CABRERA, ob. cit. pg. 9.

a uma maior cooperação e integração nesse sentido. Uma ideia chave perpassa neste estudo de Luís Cabrera e no de Mathias Koenig-Archibugi: uma grande parte dos autores de que se serviram dá como exemplo a seguir o modelo da União Europeia.¹⁵⁰

¹⁵⁰ CABRERA, ob. cit. pgs. 11 e 12. A obra de Raffaele Marchetti referida é “Global governance or world federalism? A cosmopolitan dispute on institutional models”, *Global Society*, 20(3): 287-305, 2006.

Capítulo XIII

XIII. 1. Um futuro europeu para a Turquia?

Os argumentos geográficos, para decidir sobre a identidade de uma região, de um país, de uma cidade, na Europa, nem sempre são os mais eficazes, como vimos atrás.

No leste e sudeste europeu, mas não apenas aí, abundam exemplos de miscigenação de culturas, religiões, nacionalidades. É essa diversidade, na unidade, que caracteriza o continente e lhe dá uma especificidade única. Onde se encontra a fronteira entre a Ásia e a Europa? Não está a capital de Chipre, Nicósia, muito mais a leste que Istambul?

O Império Otomano, sucedendo a Bizâncio, primeira designação da capital do Império Romano do Oriente, mais tarde Constantinopla, ocupou, além de grande parte do actual Médio-Oriente, vastos territórios e países da Europa do sudeste, entre os quais, a Hungria, a Sérvia, a Roménia, a Moldávia e a Bulgária. Além de todos os países do Magrebe, à excepção do actual Marrocos, tendo chegado muito perto do Atlântico. A Grécia esteve 400 anos sob o domínio turco, com excepção da ilha de Corfu, que pertencia à República de Veneza, e Creta, ao invés, só foi retomada pelos gregos em 1912. É pouco depois da conquista de Constantinopla pelos turcos, em 1453, que se desencadeia o movimento da Renascença.

Numa conferência a que assisti em Bruxelas, a 1 de Fevereiro de 2008, sobre o tema *Les multiples frontières de l'Europe*, o orador, Ahmet Insel, assegurou que, no momento da criação do Conselho da Europa, em Maio de 1949, esta instituição aceitou a Turquia como membro, definindo-a como um país europeu situado na Ásia Menor. Durante o bloqueio do general De Gaulle à entrada da Grã-Bretanha na Comunidade Económica Europeia, na década de 1960, os países que a constituíam viraram-se para sul e assinaram Acordos de Associação com a Grécia, em 1961, e a Turquia, em 1963. Depois do Golpe dos Coronéis na Grécia, em 1967, é suspenso o acordo com este país e a Turquia apresenta-se sozinha como candidata à adesão. Com as mudanças políticas na Península Ibérica e também o regresso à democracia na Grécia, em meados da década de 1970, a situação altera-se. Na Turquia, dão-se vários golpes militares, que fazem regredir a situação democrática neste país, o último dos quais em 1980, não obstante já fazer parte, também, da NATO e da OCDE, desde 1951 e 1961, respectivamente. Todos os alargamentos seguintes da Comunidade Europeia deixam de lado a Turquia, onde se

reforça a institucionalização do poder dos militares e se desenvolve um ambiente de quase guerra civil, devido ao problema curdo. Em 1983, o poder é restituído aos civis e em 1987 é apresentada uma candidatura de adesão à CEE, que não tem seguimento em razão do problema cipriota. Em 1995, é estabelecida uma União Aduaneira entre a Turquia e a União Europeia e em 1999, no Conselho Europeu de Helsínquia, é-lhe reconhecido o estatuto de país candidato. Em 2005, são iniciadas as negociações.¹⁵¹ Após ganhar as eleições de 2002, o Partido da Justiça e Desenvolvimento, AKP, (islamista moderado), sob a direcção de Recep Erdogan, introduz reformas importantes no sentido da democratização e desmilitarização do regime. Aparte os nacionalistas e alguns militares, uma grande parte da população, embora descrente de uma adesão a médio prazo, considera a Europa como parte da solução para os importantes problemas de infra-estruturas do país, a sua democratização e a resolução do problema curdo.

Depois da decisão do ex-Presidente Chirac de submeter a referendo no seu país uma possível adesão da Turquia à União Europeia, segue-se uma veemente oposição do Presidente Sarkozy, juntando-se a vários sectores da direita e extrema-direita francesa. Juntamente com a Alemanha e a Áustria, a França é um dos principais obstáculos, a médio prazo, à entrada da Turquia na União Europeia.

Passada a fase de um confronto verbal aceso com Sarkozy e a paralisação das negociações com a União, (de um total de 35 capítulos, 18 foram bloqueados pelo governo francês), a Turquia está a mover-se em termos geoestratégicos num sentido que, em minha opinião, modifica os dados da questão. E isto, essencialmente, desde que assumiu o posto de Ministro dos Negócios Estrangeiros o académico Ahmet Davutoglu.

Este tem-se desdobrado em explicações sobre a estratégia de “zero problemas” com os vizinhos e de uma política activa nos Balcãs, no Médio-Oriente, no Cáucaso, na Ásia Central, e, particularmente, no Irão, no Iraque e no Afeganistão,¹⁵² parecendo tratar-se de uma recuperação da influência turca em territórios que se integravam outrora no Império Otomano. Culturalmente, essa influência transcende os 70 milhões de habitantes da península da Anatólia, estimando-se em 150 milhões os utilizadores da língua turca, que beneficiou de um importante incremento na Ásia Central, depois do desmoronamento da União Soviética.

¹⁵¹ EUR-LEX.

¹⁵² E também na Síria, depois das sublevações irrompidas no mês de Abril de 2011, o governo turco enviou a Damasco diversos emissários, aconselhando moderação na repressão das manifestações e a implementação urgente de reformas políticas e económicas. SOURCES SAY, Comissão Europeia, 28/4/2011.

Mas este movimento implica, em si, uma contradição, como lembrou o escritor Nedim Gürsel recentemente, uma vez que a República Turca, fundada em 1923 por Kemal Atatürk, tinha como objectivo, precisamente, substituir um Império Otomano em decadência desde finais do século xviii, quando se iniciou a Revolução Industrial.¹⁵³ É significativo que seja um partido de confissão islamista, embora moderado, a entregar-se a esta tarefa, tendo em conta que uma das principais realizações de Atatürk foi a secularização da Turquia, inspirado no laicismo francês, o reforço dos direitos das mulheres e a substituição do alfabeto árabe, (que servia para o estudo do Corão), pelo alfabeto ocidental.

O partido de Erdogan, entretanto, passou a ser muito mais crítico em relação à actuação política de Israel, de quem a Turquia foi sempre um aliado incondicional, tendo condenado a guerra desencadeada contra o Hamas, na Faixa de Gaza, nas últimas semanas de 2008, véspera da tomada de posse do Presidente Barack Obama. Antes, tinha recusado à administração de George W. Bush a passagem das tropas americanas pelo seu território, durante a invasão do Iraque, em 2003. Recentemente, em Julho de 2010, suspendeu as relações com o governo de Tel-Aviv, depois do ataque israelita, em águas internacionais, à embarcação turca, com ajuda humanitária, que seguia para Gaza. Incidente que para a Turquia não se encontra ainda resolvido, uma vez que o governo de Israel nunca apresentou desculpas e as reparações exigidas para as famílias dos nove cidadãos turcos mortos no ataque.

O governo dos Estados Unidos desaprovou, especialmente, a acção conjunta da Turquia e do Brasil como mediadores na crise nuclear iraniana e a sua oposição ao reforço das sanções do Conselho de Segurança contra Teerão. Ao ponto de Washington, abertamente, ter questionado Davutoglu sobre o que considera ser uma viragem a leste da Turquia, quando o ministro esteve presente numa audição no *Council on Foreign Relations*, a 14 de Abril de 2010. A explicação dada é a de que a política de “zero problemas” com os vizinhos implica o estabelecimento de boas relações em todo o espaço de influência turco.

Com um crescimento económico que ronda os 10% ao ano, Ankara tornou-se na 17ª economia mundial e incrementou as relações com os seus vizinhos, não havendo praticamente país na região onde não cheguem os produtos turcos e as suas empresas

¹⁵³ GÜRSEL, Nedim, *La Turquie, une idée neuve en Europe*, Editions Empreinte, Paris, 2009, pgs. 54 e 80.

não se encontrem sediadas, o que implica a deslocação de milhares de trabalhadores, no quadro de acordos estabelecidos de livre comércio e circulação de pessoas e bens.

O que ressalta, pois, desta realidade é que a Turquia, potência emergente, embora Davutoglu recuse essa terminologia por considerar o seu país parte da Europa e da “aliança ocidental”,¹⁵⁴ criou nos últimos anos, mercê da sua pujança económica, um verdadeiro mercado regional, que ultrapassa largamente os objectivos estratégicos da União Europeia, mesmo se considerarmos que na Política Europeia de Vizinhança não está posto de lado o estabelecimento de um mercado interno alargado com esses países.

A Turquia poderia assim, no quadro de uma futura adesão à União Europeia, ser vítima da sua integração num outro mercado mais abrangente e de outras características, que ela própria criou, e por esse motivo ver recusada a sua entrada como membro de parte inteira, dando razão àqueles que defendem antes um estatuto de país com um relacionamento especial com a Europa.

¹⁵⁴ Entrevista ao jornal PÚBLICO, em 16/7/10.

Conclusão

Começámos esta III Parte com a descrição de algumas das características de que julgamos se revestir o funcionamento da sociedade internacional, depois do fim da guerra-fria, mas também neste início da segunda década do século xxi. E terminámos fazendo referência às aspirações de alguns, segundos os quais uma interdependência global por razões económicas e comerciais (não falando já das questões do ambiente, da segurança, da erradicação da pobreza, etc.), poderá levar à necessidade de um certo tipo (em formação) de governo mundial. Interessámo-nos também pela comparação que Luís Cabrera fez da época actual com os anos 1944-50, os da criação das Nações Unidas, quando as nações aliadas, e vencedoras da Segunda Guerra Mundial, se uniram para criar um mundo novo.

Analisámos aprofundadamente as teorias construtivista, cosmopolitista e do neo-regionalismo, que fornecem elementos teóricos para melhor compreendermos a época em que vivemos. Abordámos a situação actual da Organização das Nações Unidas e os momentos difíceis por que passou o sistema multilateral que ela representa, durante a primeira década do século xxi. Por fim, entrámos no elemento central do nosso trabalho, ou seja, o da compreensão do conceito actual de Europa Potência Civil, comparando-o com concepções desenvolvidas por outros autores, algumas datando da década de 1970, como as de François Duchêne, quando a Europa era um centro de disputa entre as duas grandes superpotências nucleares. Parece-nos que o conceito se esclareceu melhor na nossa mente (e esperamos também na dos que nos vão ler), depois destas páginas de pesquisa, debate e confronto.

Julgamos que os autores alemães, como Jürgen Habermas e Ulrich Beck, têm razão ao pretenderem que a “sua” Europa, (mas também nossa) já é e terá de continuar a ser uma entidade pós-nacional, (constituída também por Estados pós-nacionais), ou seja um espaço onde as querelas nacionais não poderão mais ser o centro das políticas. O que não quer dizer eliminar as nações, como bem frisa Beck, mas sim o espírito nacionalista através de uma “europeização”, que significa a condenação expressa e o abandono das políticas de denegação das liberdades e dos Direitos do Homem, tanto no interior de cada país, como no exterior, nomeadamente no que respeita ao passado colonial. O reconhecimento do outro, da alteridade é fundamental e, nesse aspecto, muito está por

fazer por essa Europa fora, nomeadamente no Leste, com o premente problema das minorias nacionais existentes na maior parte dos países dessa região. Outros, como Portugal e Espanha, com um nacionalismo exacerbado, que se transformou nesta última, depois do franquismo, em ultra-nacionalismo das comunidades basca e catalã. A França, com imensos problemas de integração das suas comunidades muçulmanas, depois de décadas de integração “republicana” de polacos, russos, alemães, italianos, arménios, espanhóis, portugueses, argelinos e outros magrebinos, que antes do aparecimento do fundamentalismo islâmico na Europa se integravam pacificamente no país. Mas onde me parece haver maior capacidade de integração das comunidades de fora da Europa é no Reino Unido. Talvez fruto da experiência de um Império Britânico extensíssimo, da Austrália e Nova Zelândia ao Canadá, passando por imensos territórios da Ásia e da África, existe ali um reconhecimento da diferença, da cultura de todos esses povos e nações, que pode ser comprovado, (de um modo quase institucional), nas constantes exposições, permanentes e temporárias, mas de uma grande qualidade e respeito do espírito e das realidades dessas civilizações, que o Museu Britânico realiza várias vezes por ano.

Parece-me por outro lado que em relação à Europa Potência Civil, ficou bem definido que essa designação provém dos meios civis e militares, com prioridade para os primeiros, que a União Europeia utiliza nas suas políticas e a distinguem de, por um lado, os Estados Unidos, mas também, agora, da China, a outra superpotência que se apresenta no quadro internacional, utilizando essencialmente o seu grande poder económico e financeiro, (o maior em todo o mundo, actualmente), para fazer política e concretizar os seus objectivos “expansionistas”, que parecem consistir na realização de uma rede de parceiros e aliados políticos, que lhe assegurem as matérias-primas necessárias para o seu desenvolvimento, em troca de investimentos, essencialmente, nas infra-estruturas carenciadas desses países.

Sendo difícil prever como o mundo irá evoluir nesta segunda década do século xxi, parece-nos que é justa a fórmula que Mario Telò utilizou de um “novo multilateralismo”, ou seja não apenas de uma prática que existiu em vários momentos da história, mas de um princípio a respeitar, como foi o caso agora da intervenção na Líbia, onde desta vez, como assinalámos, Estados Unidos e NATO, respeitaram, antes de actuar, as decisões das Nações Unidas.

A União Europeia parece-nos ter tido uma actuação importante nesta crise, ao dinamizar a participação das diversas organizações regionais nas negociações para a intervenção

da força internacional, que já se fazia tardar para evitar mais massacres, na linha de actuação anterior das autoridades líbias. A Europa poderá assim continuar a ter um papel primordial, com o recentemente criado Serviço Europeu para a Acção Externa, na solução de outras crises que se sucedam na sua área de influência, os Balcãs, os países da Europa de Leste não integrados, o Cáucaso, os países do Mediterrâneo e uma boa parte de África, onde chega a sua influência, em colaboração com a União Africana. A Política Europeia de Vizinhança é um importantíssimo instrumento para o Desenvolvimento, mas também na prevenção e resolução de conflitos naquelas regiões, como vimos, e valerá a pena investir nela. Quanto à Turquia, teremos que esperar pelo evoluir da situação, que está muito ligada também aos desenvolvimentos do conflito israelo-palestiniano.

Já no que se refere a um papel da Europa num *leadership* mundial para uma “governança” global, como fala Telò, parece-me mais problemático, apesar do exemplo que o projecto europeu constitui. E isto porque a Europa aparece também como um bloco no conjunto de um novo sistema multipolar, onde estão outros como os Estados Unidos, a China e os restantes países emergentes. Parece-me difícil a Europa poder desempenhar ao mesmo tempo o papel de regulador e actor, não escapando à contestação dos outros. Pense-se por exemplo no caso da oposição dos países ACP, África, Caraíbas e Pacífico, às novas condições de comércio que a União Europeia lhes propôs recentemente, no âmbito das orientações emitidas pela OMC, em que apenas foram conseguidos acordos com os países das Caraíbas. Julgo que o termo correcto será, pois, influenciar e não liderar.

Penso, por outro lado, que se poderá esperar mais da Organização das Nações Unidas e das suas funções de regulador a nível mundial, não apenas nas questões essenciais da segurança, como em todas as outras que abordámos aprofundadamente ao longo das páginas precedentes: alterações climáticas, direitos humanos, crimes de guerra e contra a humanidade, comércio, saúde, migrações, recursos naturais e tantas outras. Se a superpotência Estados Unidos abdicar, finalmente, de substituir as Nações Unidas num pretenso “governo mundial” ou através de uma Liga das Democracias, será possível que se abram perspectivas para um reforço da mundialização da ONU e do seu papel regulador nos sectores referidos, com as necessárias reformas, representando os interesses de todos os países, podendo mesmo, a termo, concretizarem-se algumas das aspirações de defensores do cosmopolitismo como David Held e Daniele Archibugi, de representação dos povos numa grande assembleia mundial. *Inch'allah*.

A Revolução Francesa de 1789 cumpriu o seu papel de ruptura com o passado e abertura de uma nova modernidade, saudada por Kant e Hegel, iniciando a História Contemporânea. Ao conhecido lema “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” juntou-se o “*droit des peuples à disposer d’eux-mêmes*”, quase nunca referido em Portugal, que me lembre, por razões óbvias. A de uma Guerra do Ultramar, sofrida pela minha geração, durante a qual (e desde muito antes) as mais elementares regras democráticas eram espezinhadas no interior do país, por um regime que ainda menos respeitava o direito internacional, apesar de equivocadamente ter aderido à Organização das Nações Unidas em 1955. Data em que várias colónias britânicas da Ásia já tinham acedido à independência e se trabalhava na ONU, há quase uma década, sobre o estatuto dos territórios não-autónomos e o modo de os mesmos acederem à auto-determinação e independência.

A Revolução Francesa introduziu o conceito de cidadão, com direitos próprios e universais, proclamados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, (extensivos pela primeira vez aos judeus), em contraste com o *ancien regime*, onde os direitos perante o Estado dependiam da classe a que se pertencia. Mas o “direito dos povos a dispor deles próprios” foi o mote que incendiou a Europa dos Impérios, pelo menos até 1815, com a derrota de Napoleão em Waterloo, reacendendo-se nas revoluções de 1830 e 1848, esta última conhecida pela “Primavera dos Povos”. As guerras napoleónicas tiveram o duplo efeito de, por um lado, levarem a mensagem de libertação da revolução, mas por outro reforçarem a luta nacional contra o invasor, como foi o caso em Espanha.

Entretanto, a maior parte das colónias espanholas na América tinham acedido à independência ainda antes de 1815, seguindo-se o Brasil. Na Europa, a Grécia e a Bélgica, em 1830, readquiriam a sua autonomia, enquanto que a unificação italiana se realizava um pouco mais tarde, em 1861, e a unidade alemã era construída sob a hegemonia da Prússia, a partir de 1862, quando Bismarck foi nomeado Chanceler.

Movimento nacionalista revigorado depois da Primeira Guerra Mundial, com o fim dos impérios europeus e os da sua periferia, a instauração, finalmente, de um regime liberal

na Alemanha, a República de Weimar, já que os liberais, sedeados no Parlamento de Francforte, tinham preferido sacrificar algumas das liberdades democráticas ao projecto de unificação alemã, liderado pela Prússia.¹⁵⁵

Nacionalismo ainda utilizado por Hitler, primeiro para eliminar a frágil república democrática alemã, em seguida para elaborar um projecto de *révanche* das consequências nefastas para o seu país resultantes da Primeira Guerra Mundial, baseado no que considerava ser uma aliança entre o bolchevismo e a “judiaria” para dominar o mundo. Nacionalismo utilizado igualmente no movimento de descolonização, depois da Segunda Guerra Mundial, retomando os princípios originais do movimento no século XIX. Tendo ficado apenas por resolver, com todas as consequências gravíssimas que se conhece, o problema da Palestina e o das relações entre judeus e palestinianos.

Mas Karl Jaspers, um dos poucos intelectuais de língua alemã que se opôs fisicamente ao nazismo, continuando a viver na Europa durante a guerra, escrevia em 1960, como referimos em epígrafe na nossa Introdução Geral, que “a ideia de Estado nacional é hoje a infelicidade da Europa e de todos os continentes”. O que nos leva a concluir que o nacionalismo serviu fins contraditórios, de libertação e subjugação, em diferentes períodos da História, mas que entrámos actualmente numa fase em que o mundo tende para uma consciência e prática, simultâneas, de compatibilização entre os interesses global e local, em que um e outro estão interligados.

Razão por que acolhemos positivamente o projecto da Europa Cosmopolita, defendido por Ulrich Beck e Jean-Marc Ferry, em que os princípios nacionalistas são substituídos por um cosmopolitismo não-espacial, resumido em quatro postulados, segundo Beck: o reforço da sociedade civil europeia, com base em normas constitucionais partilhadas por todos; a passagem a um novo modelo pós-nacional de democracia, que confira aos cidadãos europeus um papel activo no processo de decisão europeu; a introdução de uma nova prática cosmopolita de integração, em que o objectivo não seja apenas o da harmonização e abolição das diferenças nacionais, mas o seu reconhecimento; a transformação da Europa na força motriz de um cosmopolitismo global e num membro de uma nova comunidade de defesa transatlântica. Antes, afirmava que a identidade europeia define-se politicamente, não existe *a priori*, constrói-se e inventa-se. As tradições do colonialismo, do nacionalismo, da perseguição e do genocídio são todas de origem europeia, mas também o são as categorias jurídicas em nome das quais esses

¹⁵⁵ REMOND, René, Introduction à l’histoire de notre temps, le XIX siècle, 1815-1914, Editions du Seuil, Paris, 1974, pg. 37.

actos foram considerados crimes contra a humanidade. É neste sentido que a Europa Cosmopolita deve ser considerada como uma Europa auto-crítica, uma vez que representa a crítica institucional dela própria.¹⁵⁶

Para Ferry, “o direito cosmopolita dissocia a cidadania da nacionalidade, mas sem suprimir as nacionalidades, e funda juridicamente o elemento transnacional num princípio universal de hospitalidade, mas condicional: não estar animado de intenções hostis contra o país de acolhimento. A construção europeia realiza o direito cosmopolita, ultrapassando o conceito minimalista que Kant tinha proposto”.¹⁵⁷

Relembremos agora alguns desses direitos cosmopolitas ou transversais a todos os cidadãos da União Europeia: livre circulação e estabelecimento de residência em qualquer território dentro da União; participação em eleições no local de residência; possibilidade de exercício do direito de reclamação de um cidadão contra o seu próprio Estado, (direito pós-nacional de apelação); possibilidade de um cidadão, fora do território da União, pedir assistência num consulado ou embaixada de um outro Estado membro, (direito pós-nacional de protecção).

Uma recente nota da Comissão Europeia, IP/11/355, de 23 de Março de 2011, informava que durante os acontecimentos recentes no Haiti, no Japão e na Líbia ficou demonstrada a importância da assistência consular aos cidadãos europeus que se encontram em países terceiros. Com efeito, segundo a Comissão, mais de 30 milhões de europeus vivem permanentemente fora da Europa e durante o ano de 2008 mais de 90 milhões viajaram para esses destinos. Mas os 27 Estados membros só estão todos representados apenas em três países, Estados Unidos, China e Rússia. O que justifica um reforço das condições em que essa assistência é prestada, de um ponto de vista jurídico e também no que respeita às medidas de coordenação entre os Estados para atender aos cidadãos da União apanhados em situações de grande dificuldade e excepionalidade. Para isso, a Comissão vai apresentar novas propostas legislativas nos próximos 12 meses.

Em complemento disto, a nota IP/11/53 de 19 de Janeiro de 2011, da Comissão, informava que o Parlamento Europeu tinha votado favoravelmente a Directiva relativa à aplicação dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços. O que significa uma clarificação sobre o direito dos cidadãos europeus serem assistidos pelos serviços de saúde de qualquer outro Estado membro, seja devido a uma estadia

¹⁵⁶ Transcrição da pg. 231 da III Parte.

¹⁵⁷ Transcrição da pg. 238 da III Parte.

temporária ou por viverem num outro Estado com carácter permanente. O que implica a mesma assistência às populações que vivem junto das fronteiras, onde por vezes o hospital mais próximo fica no país vizinho.

No que respeita ao Espaço Schengen, de que foi celebrado em 13 de Junho de 2010 o 25º aniversário dos acordos que permitem a mais de 400 milhões de cidadãos circularem livremente pelos países aderentes, foi aprovada a adesão do Principado do Liechtenstein em 7 de Março de 2011, tornando-se assim no 26º país a integrar os acordos e o quarto não pertencendo à União Europeia, os outros são a Suíça, a Noruega e a Islândia. Apenas a Grã-Bretanha e a Irlanda decidiram ficar de fora, aguardando a Bulgária, a Roménia e Chipre uma decisão sobre a sua integração.¹⁵⁸

Em relação à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada em 7 de Dezembro de 2000 pelo Conselho Europeu de Nice, mas sem efeitos jurídicos vinculativos à época, depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009, passou a ser juridicamente vinculativa para as instituições da União Europeia, assim como para os Estados membros, consagrando todos os direitos consignados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e outros direitos e princípios decorrentes das tradições comuns dos Estados membros, da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e de outros instrumentos jurídicos internacionais.

Todas as propostas legislativas da UE devem respeitar a Carta. O mesmo acontecendo com os Estados membros, que já se encontram vinculados pelos direitos fundamentais garantidos pelas respectivas constituições, mas que devem ter em conta os princípios consignados na Carta, quando aplicam o direito comunitário. A Comissão Europeia informou recentemente, pela sua nota IP/10/1348, de 19 de Outubro de 2010, que irá reforçar a avaliação do impacto de novas propostas legislativas sobre os direitos fundamentais, susceptíveis de serem afectados por esses actos legislativos, tanto a nível da União como dos Estados membros.

No que respeita ainda aos direitos cosmopolitas dos cidadãos europeus, importa referir que a Comissão Europeia está a trabalhar na regulamentação do direito de petição, introduzido no Tratado de Lisboa como Iniciativa dos Cidadãos Europeus. Um milhão de assinaturas de cidadãos, de pelo menos um terço dos países que constituem a União, permite solicitar à Comissão que legisle sobre um determinado assunto julgado urgente, o que permitirá aos cidadãos participarem directamente na actividade democrática

¹⁵⁸ SOURCES SAY, Comissão Europeia, 8/3/2011.

européia. Com a colaboração dos Estados membros no que respeita à colecta e verificação das assinaturas, a Comissão terá, depois de receber a petição, quatro meses para se pronunciar. O que significa elaborar nova legislação, acompanhar o assunto com a elaboração de um estudo ou simplesmente não dar provimento à petição. Uma vez a regulamentação pronta, deverá ser aprovada pelo Parlamento Europeu e o Conselho.¹⁵⁹

ii

Não esquecendo as premissas que condicionaram o lançamento do nosso trabalho e o percurso que nos trouxe até aqui, poderemos concluir que, por um lado, a Política Comum de Segurança e Defesa, antiga PESD, teve um desenvolvimento significativo no período 1999-2009, que coincidiu com o mandato de Javier Solana como Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum. Que se deveu, seguramente, como já referimos, à experiência adquirida como Secretário-Geral da NATO. Criaram-se capacidades civis e militares para intervenção, no quadro do objectivo *Headline Goal 2010*, preconizando que “em 2010 os Estados membros sejam capazes de responder com uma rápida e decisiva acção a todo o tipo de operações relacionadas com a gestão de crises referida no Tratado da União Europeia”, entre as quais são de considerar: a separação pela força de grupos em confronto; a estabilização, reconstrução e aconselhamento militar a países terceiros; a prevenção de conflitos; operações de evacuação; assistência a operações humanitárias.

Por outro lado, por tudo o que fica exposto, pensamos que estas missões militares e civis se enquadram no que se definiu em 1992 como Missões de Petersberg, operações civis de ajuda humanitária e evacuação e operações militares de manutenção e restabelecimento da paz. O que consagra mais, em nossa opinião, o fortalecimento de uma Europa Potência Civil do que o de uma potência militar. Prevendo nós que esta última não se concretizará nas décadas mais próximas. E isto porque, como salientámos, todas as tendências apontam no sentido de um mundo multipolar, onde os interesses económicos deverão estar no centro das disputas entre os vários blocos, de que a Europa também faz parte. E onde os conflitos que existam se deverão resolver através de instâncias enquadradas no sistema multilateral.

¹⁵⁹ Commission en Direct, 16/4 a 22/4/2010.

Acresce que a crise económica e financeira, desencadeada a partir de 2008, obriga a cortes muito importantes nos orçamentos da Defesa, especialmente no caso da Grã-Bretanha e da França, países com maiores despesas no sector. Os quais, por essa razão, decidiram analisar as possibilidades de pôr em comum alguns dos recursos existentes. O que levou a uma decisão mais geral de todos os países da União, 21 dos quais pertencem à NATO, de intensificaram a cooperação militar entre eles, a fim de reduzirem os seus orçamentos de Defesa. Missão que vai ser desempenhada pela Agência Europeia de Defesa¹⁶⁰

Contudo, no seu conjunto, como já referimos anteriormente, a Europa possui mais meios militares, em número de efectivos, que os Estados Unidos, apesar de investir muito menos nesse sector. Assim, segundo a Agência Europeia de Defesa, os Estados Unidos gastaram, em 2009, 498 mil milhões de euros no sector da Defesa, enquanto que os Estados que fazem parte da União Europeia, excluindo a Dinamarca, despenderam apenas 194 mil milhões de euros. O que representa uma percentagem de 4,90 % do PIB, no caso americano, e 1,67 % na Europa. Quanto ao pessoal militar, o número era de 1.668.537 efectivos, nas forças armadas europeias, e 1.418.142, no lado americano.¹⁶¹

iii

Concordamos com Richard Whitman, que estudámos atrás, que a implementação de uma Europa militar, institucionalizada pela PESD, a partir de 1999, não anula a essência da Europa Potência Civil. Mas complementa-a. E isto porque a União Europeia se move, ainda segundo Whitman, obedecendo a três parâmetros: o de um ambiente institucional comunitário, (onde existem diferentes perspectivas sobre política externa, incluindo a dos países neutrais), o dos processos pelos quais as suas políticas são formadas e o dos instrumentos com que as concretiza. Tudo isto condiciona a actuação da União e distingue-a claramente de um Estado-Nação. Por isso, estamos de acordo em que a vertente potência civil se irá impor cada vez mais, como se viu recentemente na crise Líbia.

¹⁶⁰ COUNCIL CONCLUSIONS ON MILITARY CAPABILITY DEVELOPMENT, Brussels, 9/12/2010.

¹⁶¹ AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA, relatório sobre 2009, publicado em 21/12/2010.

A União Europeia não se apresentará também como um blocopositor ao “império americano”, como defende Antonio Negri nas suas análises, realizadas logo a seguir à crise despoletada pela Guerra do Iraque em 2003. Mas este tem razão ao definir a Europa como uma entidade com princípios contrários aos do unilateralismo da administração Bush e ao afirmar que a política externa europeia não pode ser a soma das políticas das principais potências que fazem parte da União.¹⁶²

A Europa continuará a reger-se pelos princípios multilateralistas que presidiram à sua construção e por isso é vista como exemplo por outros espaços políticos semelhantes, na Ásia, em África, na América Latina. Igualmente, na frente externa, (e desde que passou a intervir autonomamente, a partir do fim da guerra-fria), continuará a impor-se como uma entidade que respeita aqueles princípios, preferindo, por vezes, não avançar a fazê-lo de outra forma, contribuindo para que esses princípios sejam cada vez mais praticados a nível global.

Por outro lado, a par do sistema multilateral praticado em vários *forum* internacionais, no qual as Nações Unidas funcionam como coordenador-geral, algumas nações vão-se agrupando, informalmente ou em organizações regionais como a União Europeia, utilizando o seu poder económico ou demográfico, as suas disponibilidades em recursos naturais, para participarem na resolução de alguns problemas específicos que afectam, globalmente, a humanidade. O recentemente criado G20, sob a tutela das Nações Unidas, é um exemplo do que acabamos de dizer. Institucionalizou-se para tentar minimizar os efeitos da grande crise financeira de 2008 e parece ir no sentido de uma prática multilateral à escala mundial, dinamizando as relações entre diversas organizações regionais e sectoriais e as grandes potências.

Terminamos com o ponto de vista do canadiano John Trent, segundo o qual o sistema internacional é composto por dois eixos: o das relações interestaduais, com todo o tipo de interacções conhecidas, e outro, multicentrico, composto por diversas colectividades que têm emergido com a globalização e rivalizam com a autoridade dos Estados, muitas vezes, também, cooperando com eles, onde se inclui uma opinião pública mundial, que se reforçou na última década, com interesses, frequentemente, opostos aos dos Estados. Estes continuam sendo os principais actores, mas as condições do seu desempenho terão mudado, uma vez que já não existirá, em *stricto sensu*, um ilimitado poder territorial. O que impedirá o estabelecimento durável de uma potência hegemónica. Muito do poder

¹⁶² NEGRI, Antonio, *Movimientos en el Império*, colectânea de conferências proferidas em várias cidades europeias, publicação em castelhano de Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 2006, pgs. 108 e 132.

estadual estará a emigrar para entidades não estaduais, que, no seu conjunto, poderão formar uma “governança” global, que não é sinónimo de “governo global”.

A democratização das organizações internacionais deverá ser feita através da participação das principais ONG (cerca de 50.000 no total) e da sociedade civil, num grande movimento multifacetado, onde as fronteiras se apagam, os meios militares deixam de ser prioritários e as Nações Unidas tornam-se o centro de uma nova “governança” mundial, capaz de estabelecer uma nova ordem internacional.¹⁶³

¹⁶³ Transcrito, (com adaptações), da pg. 260 da III Parte.

Bibliografia

- ACHARIA, Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, Routledge, London, 2001.
- ADAM, Bernard, *Pour Une Europe Puissance Tranquille*, in *Europe Puissance Tranquille?*, Rôle et identité sur la scène mondiale, Editions Complexe, Bruxelles, 2006.
- AGAMBEN, Giorgio, *Au-delà des droits de l'homme*, Editions Payot-Rivages, Paris, 1995.
- ARENDT, Hannah, *Le système totalitaire*, 3^a parte de *Les Origines du Totalitarisme*, 1951, tradução francesa, Seuil, Paris, 1972.
- ARENDT, Hannah, entrevista a um canal de televisão alemão, em 28/10/1964, exibida pelo canal ARTE em 13/10/2006.
- ATTALI, Jacques, *Europe(s)*, Fayard, Paris, 1994.
- ARCHIBUGI, Daniele, *From the United Nations to Cosmopolitan Democracy*, in *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, London, 1995.
- ARCHIBUGI, Daniele, *Cosmopolitan Democracy and its Critics: a Review*, *European Journal of International Relations*, vol. 10, 2004.
- ARON, Raymond, *Paix et Guerre entre les Nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962.
- ARON, Raymond, *Republique Impériale*, Calmann-Lévy, Paris, 1973.
- ARON, Raymond, *Mémoires*, Julliard, Paris, 1983.
- BADIE, Bertrand, *L'impuissance de la puissance*, Fayard, Paris, 2004.
- BADIE, Bertrand, *Le défi de la puissance*, in *Le multilatéralisme*, sous la direction de Bertrand Badie et Guillaume Devin, La Découverte, Paris, 2007.
- BADIE, Bertrand, *Les approches françaises des Relations Internationales*, conferência na FCSH da Universidade Nova de Lisboa, em 8/11/2006.
- BATTISTELLA, Dario, *Théories des Relations Internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2006.
- BECK, Ulrich, GRANDE, Edgar, *Das Kosmopolitische Europa*, 2004, tradução francesa, "Pour un Empire Européen", Flammarion, Paris, 2007.

- BJÖRKDAHL, Annika, Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 15, nº1, 2002.
- BOLTON, John, The West needs to stand up to Beijing, *The Financial Times*, 18/1/2011.
- BRAUDEL, Fernand, e a HISTÓRIA, *Debates de Chateaufallon*, Outubro de 1985, Teorema, Lisboa, 1987.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, How to Stay Friends with China, *The New York Times*, 2/1/2011.
- BULL, Hedley, *The Anarchical Society*, Columbia University Press, New York, 1977.
- BULL, Hedley, Civilian Power Europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, nº 21, 1982.
- BURLEY, Anne-Marie, Regulating the World: Multilateralism, International Law and the Projection of the New Deal Regulatory State, *in Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York, 1993.
- BUZAN, Barry, and WAEVER, Ole, *Regions and Powers*, Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry, *The United States and the Great Powers*, Polity Press, London, 2004.
- CABRERA, Luis, World Government: renewed debate, persistent challenges, *European Journal of International Relations*, May 2010.
- CAPORASO, James, International Relations Theory and Multilateralism: the Search for Foundations, *in Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York, 1993.
- CASTRO, Marcus Faro, *Política e Relações Internacionais*, Editora Universidade de Brasília, 2005.
- CARR, Edward, *The twenty years crisis, 1919-1939*, MacMillan, London, 1939.
- CLINTON, Hillary, Leading Through Civilian Power, *Foreign Affairs*, November/December 2010.
- COLÁS, Alejandro, Open Doors and Closed Frontiers: the limits of american empire, *European Journal of International Relations*, 14; 619, 2008.
- CONSELHO DE MINISTROS DA UNIÃO EUROPEIA, *Estratégia de Segurança Europeia*, Dezembro de 2003.

- COUNCIL CONCLUSIONS ON MILITARY CAPABILITY DEVELOPMENT, Brussels, December 2010.
- COWHEY, Peter, Elect Locally – Order Globally: Domestic Politics and Multilateral Cooperation, *in* Multilateralism matters, Columbia University Press, New York, 1993.
- CRAVINHO, João Gomes, Visões do Mundo, As Relações Internacionais e o mundo contemporâneo, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2002.
- DELPECH, Thérèse, Le déclin de l’Occident, Le Monde, 23/11/2009.
- D’ENCAUSSE, Hélène Carrère, L’Empire Eclaté, Flammarion, Paris, 1978.
- DEUTSCH, Karl, The Analysis of International Relations, Prentice-Hall, New Jersey, 1968.
- DRU, Jean, De l’Etat socialiste – l’expérience soviétique, René Julliard, Paris, 1965.
- DUCHÊNE, François, The Community and Uncertainties of Interdependence, *in* A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community, edited by Max Kohnstamm and Wolfgang Hager, The MacMillan Press, London, 1973.
- DUNBABIN, John, International Relations since 1945, The Post-Imperial Age: The Great Powers and the Wider World, Longman Publishing, New York, 1994.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste, Tout Empire Périra, Publications de la Sorbonne, Paris, 1982.
- EISENHOWER, Dwight, Military-industrial complex speech, Public papers of the President, 1960.
- ELGSTRÖM, Ole and SMITH, Michael, The European Union’s Roles in International Politics, Routledge, London, 2006.
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY, An initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, October 2006.
- FARREL, Mary, HETTNE, Björn, and VAN LANGENHOVE, Luk, Global Politics of Regionalism, Pluto Press, London, 2005.
- FAWCETT, Louise, Regionalism in World Politics: Past and Present, Garnett Seminar, PhD School, Brussels, June 2008.
- FEJTÖ, François, La fin des Démocraties Populaires, Seuil, Paris, 1992.
- FEJTÖ, François, História das Democracias Populares, Europa-América, Lisboa, 1969.

- FERREIRA-PEREIRA, Laura, A Europa da Defesa. O fim do limbo, Revista Nação e Defesa do Instituto de Defesa Nacional, nº 110, 2005.
- FERRY, Jean-Marc, European Integration and the Cosmopolitan Way, *in* The European Union and the Global Governance, edited by Mario Telò, Routledge, London, 2009.
- FUKUYAMA, Francis, The end of history and the last man, tradução francesa, Flammarion, Paris, 1992.
- FUKUYAMA, Francis, After Neoconservatism, The New York Times, 19/2/2006.
- FUKUYAMA, Francis, La chute de l'Amérique, Le Monde, 9/10/2008, originalmente publicado na Newsweek.
- GADDIS, John Lewis, Strategies of Containment, Oxford University Press, New York, 1982.
- GAMBLE, Andrew, Regional blocs, world order and the new medievalism, *in* European Union and New Regionalism, edited by Mario Telò, Ashgate, England, 2001.
- GERBET, Pierre, La construction de l'Europe, Imprimerie Nationale, Paris, 1983.
- GILPIN, Robert, War and change in world politics, Cambridge University Press, 1981.
- GNESOTTO, Nicole, La sécurité dans un monde post-occidental, revista Esprit, Maio de 2007.
- GOLDSTEIN, Judith, Creating the GATT Rules: Politics, Institutions and American Policy, *in* Multilateralism matters, Columbia University Press, New York, 1993.
- GORE, Al, A drive for global domination has put us in greater danger, The Guardian, 24/5/2007.
- GROSSER, Alfred, Les Occidentaux – Les pays d'Europe et les Etats-Unis depuis la guerre, Fayard, Paris, 1981.
- GÜRSEL, Nedim, La Turquie, une idée neuve en Europe, Editions Empreinte, Paris, 2009.
- HAAS, Ernst, The Uniting of Europe, University of Notre Dame Press, Indiana, USA, 2004.
- HAASS, Richard, The Age of Nonpolarity, What Will Follow U.S. Dominance, Foreign Affairs, May/June 2008.
- HABERMAS, Jürgen, Ecrits Politiques, Flammarion, Paris, 1990.
- HABERMAS, Jürgen, Devant l'Histoire, Editions du Cerf, Paris, 1998.

- HABERMAS, Jürgen, Toward a Cosmopolitan Europe, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2003.
- HABERMAS, Jürgen, La Statue et les révolutionnaires, Le Monde, 3/5/2003.
- HAARSCHER, Guy et TELÒ, Mario, Après le Communisme, Editions de l'Université de Bruxelles, 1993.
- HASSNER, Pierre, La Terreur et l'Empire, La violence et la Paix II, Seuil, Paris, 2003.
- HASSNER, Pierre, e VAÏSSE, Justin, Washington et le Monde, dilemmes d'une superpuissance, Editions Autrement, Paris, 2003.
- HASSNER, Pierre, Les dilemmes de l'Occident, Le Monde, 5/4/2008.
- HAWKING, Stephen, The Grand Design, The Guardian, 3/9/2010.
- HELD, David, Democracy and the International Order, *in* Cosmopolitan Democracy, Polity Press, London, 1995.
- HETTNE, Björn, Security and Peace in Post-Cold War Europe, Journal of Peace Research, vol.28, n° 3, August 1991.
- HETTNE, Björn, Europe: Paradigm and Paradox, *in* Regionalization in a Globalizing World, edited by Michael Schultz, Fredrik Söderbaum and Joakim Öjendal, Zed Books, London, 2001.
- HETTNE, Björn, Interregionalism and world order: the diverging EU and US models, *in* European Union and New Regionalism, edited by Mario Telò, Ashgate, England, 2007.
- HETTNE, Björn, Regional Actorship and Regional Agency: comparative perspectives, Garnett Seminar, PhD School, Brussels, June 2008.
- HOBSBAWM, Eric, The Age of Extremes, the short twentieth century, 1914-1991, Abacus, London, 1994.
- HOFFMAN, Stanley, An American Social Science: International Relations, Foreign Affairs, 1977.
- HOFFMAN, Stanley, America Goes Backward, The New York Review of Books, vol. 50, n° 10, 12/6/2003.
- HOFFMAN, Stanley, Out of Iraq, The New York Review of Books, vol. 51, n° 16, 21/10/ 2004.
- HOPF, Ted, The Promise of Constructivism in International Relations Theory, International Security, vol.23, n°1, 1998.

- IKENBERRY, John, Liberal Order and Imperial Ambition, Polity Press, 2006.
- INQUIRY INTO THE TREATMENT OF DETAINEES IN U.S. CUSTODY, Report of the Committee on Armed Services, United States Senate, November 20, 2008.
- JASPERS, Karl, Freiheit und Wiedervereinigung, Munique, 1960.
- JUDT, Tony, POSTWAR, a History of Europe Since 1945, tradução portuguesa, Edições 70, Lisboa, 2007.
- KAGAN, Robert, The end of the end of History, The New Republic, 23/8/2008.
- KANT, Emmanuel, Zum ewigen Frieden, tradução francesa, Projet de Paix Perpétuelle, Fayard, Paris, 2001.
- KAPLAN, Morton, System and Process in International Politics, New York, 1957.
- KATZENSTEIN, Peter, A World of Regions, Cornell University Press, Ithaca, USA, 2005.
- KATZENSTEIN, Peter and KEOHANE, Robert, Antiamericanisms in World Politics, Cornell University Press, Ithaca, USA, 2007.
- KENNAN, George, The Sources of Soviet Conduct, Foreign Affairs, July 1947.
- KENNEDY, Paul, The Rise and the Fall of the Great Powers, Fontana Press, London, 1988.
- KEOHANE, Robert, After the Hegemony, Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert, and NYE, Joseph, Power and Interdependence, Longman, New York, 2001.
- KISSINGER, Henry, Diplomacia, Gradiva, Lisboa, 1996.
- KISSINGER, Henry, Avoiding a US-China Cold War, The Washington Post, 14/1/2011
- KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias, Is Global Democracy Possible? European Journal of International Relations, June 16, XX (X), 2010.
- KRATOCHWIL, Friedrich, Norms versus Numbers: Multilateralism and the Rationalist and the Reflexivist Approaches to Institutions – a Unilateral Plea for Communicative Rationality, *in* Multilateralism matters, Columbia University Press, New York, 1993.
- KRUGMAN, Paul, Forgive and Forget?, The New York Times, 16/1/2009.
- KRUGMAN, Paul, A culpa é de Reagan, El País, 28/6/2009.

- KRUGMAN, Paul, Averting the Worst, *The New York Times*, 10/8/2009.
- KUHN, Thomas, *The structure of scientific revolutions*, The University Chicago Press, 1962, tradução francesa, Flammarion, Paris, 1972.
- LACROIX, Justine et COMAN, Ramona, *Les resistances à l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.
- LACROIX, Justine, Does Europe Need Common Values? Habermas vs Habermas, *European Journal of Political Theory*, 8; 141, 2009.
- LAIDI, Zaki, L'Europe: la norme avant la force, *in Europe Puissance Tranquille?*, Rôle et identité sur la scène mondiale, Editions Complexe, Bruxelles, 2006.
- LAMY, Pascal, discurso sobre a globalização, Universidade Bocconi, Milão, 9/11/2009.
- LIEBER, Keir, and PRESS, Daryl, The Rise of U.S. Nuclear Primacy, *Foreign Affairs*, March/April 2006.
- LINDSAY, James, and DAALDER, Ivo, An Alliance of Democracies, *The Financial Times*, 6/11/2004, e *The Washington Post*, 23/5/2004.
- MAGNETTE, Paul, NICOLAÏDIS, Calypso, The European Union's democratic agenda, *in The European Union and Global Governance*, edited by Mario Telò, Routledge, London, 2009.
- MAHBUBANI, Kishore, *The New Asian Hemisphere – the irresistible shift of global power to the East*, Public Affairs, New York, 2008.
- MANNERS, Ian, and LUCARELLI, Sonia, *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, London, 2006.
- MANNERS, Ian, L'identité internationale de l'UE: une puissance normative dans le jeu politique mondiale, *in Europe Puissance Tranquille?*, Rôle et identité sur la scène mondiale, Editions Complexe, Bruxelles, 2006.
- MARCHETTI, Raffaele, Global Governance or World Federalism? A cosmopolitan dispute on institutional models, *Global Society*, 20 (3), 2006.
- MARTY, Dick, Inhuman treatment and illicit trafficking in human organs in Kosovo, *Conselho da Europa*, 12/12/2010.
- MAULL, Hanns, German and Japan, the new civilian powers, *Foreign Affairs*, 69 (5), 1990.

- MCCLINTOCK, John, *The Uniting of Nations, an Essay on Global Governance*, P.I.E. PETER LANG, Brussels, 2007.
- MCLAREN, Lauren, *Opposition to European integration and fear of loss of national identity*, *European Journal of Political Research*, 43; 895, 2004.
- MEARSHEIMER, John, *Back to the future: Instability in Europe after the Cold War*, *International Security*, vol.15, nº 1, 1990.
- MEARSHEIMER, John, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton Company, New York, 2001.
- MELANDRI, Pierre, *Les Etats-Unis: la continuation de l'unilatéralisme par d'autres moyens?*, in *Le multilatéralisme*, sous la direction de Bertrand Badie et Guillaume Devin, La Découverte, Paris, 2007.
- MELANDRI, Pierre et VAÏSSE, Justin, *L'empire du milieu, les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Editions Odile Jacob, Paris, 2001.
- MITRANY, David, *A working peace system*, Chicago, 1966.
- MITRANY, David, *The United Nations in Historical Perspective*, in *The Evolving United Nations: a prospect for peace?*, edited by Kenneth Twitchett, Europa Publications, London, 1971.
- MOITA, Luis, *A propósito do conceito de império, Nação e Defesa*, Instituto de Defesa Nacional, nº 110, 2005.
- MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto, *Formação do Império Americano*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2006.
- MONNET, Jean, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976.
- MORIN, Edgar, *Penser l'Europe*, Gallimard, Paris, 1990.
- MORAVCSIK, Andrew, *The Quiet Superpower*, *Newsweek*, 17/6/2002.
- MORGENTHAU, Hans, *Politics Among Nations*, 1948, tradução portuguesa da Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.
- MÜLLER, Jan Werner, *Constitutional Patriotism*, Princeton University Press, New Jersey, 2007.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, *Global Trends 2025: a Transformed World*, Washington DC, November 2008.

- NEGRI, Antonio, Movimientos en el Império, colectânea de conferências, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 2006.
- NEMO, Philippe, Histoire des idées politiques aux temps modernes et contemporains, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.
- NOLTE, Ernst, Der europäische Bürgerkrieg 1917-1945, Nationalismus und Bolschewismus, München, 1987, tradução francesa, La guerre civile européenne, Editions Syrtes, Paris, 2000.
- NYE, Joseph, Soft Power, The means to success in World Politics, Public Affairs, New York, 2004.
- NYE, Joseph, Understanding International Conflicts, Longman, New York, 2007.
- ORTEGA, Martin, Global Views on the European Union, Institute for European Studies, Paris, 2004.
- PARSONS, Talcott, The Social System, The Free Press, New York, 1951.
- PARSONS, Talcott, Toward a General Theory of Action, Harvard University Press, 1951.
- PECLOW, Valérie, L'Union Européenne et la gestion de crises, Institut d'Etudes Européennes, 2008.
- PEREIRA DA COSTA, José, O conflito comercial entre a União Europeia e os Estados Unidos da América, JANUS 2004, Universidade Autónoma de Lisboa/Jornal PÚBLICO.
- PEREIRA DA COSTA, José, Portugal e as Nações Unidas, Revista História, Dezembro de 2005.
- PEREIRA DA COSTA, José, A contribuição de Claude Lévi-Strauss para as Relações Internacionais na era da globalização, X Congreso Solar, Universidade Autónoma de México e Instituto de Relações Internacionais Raul Roa, La Habana, Novembro de 2006.
- REID, Thomas, The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy, Penguin, 2004.
- REMACLE, Eric, L'Union Européenne dans les Relations Internationales, Presses de l'Université Libre de Bruxelles, 2007/08.
- REMOND, René, Introduction à l'histoire de notre temps, le xixème siècle, 1815-1914, Seuil, Paris, 1974.

- REMOND, René, Introduction à l'histoire de notre temps, le xxème siècle, Seuil, Paris, 1989.
- REVEL, Jean-François, La Tentation Totalitaire, Robert Laffont, Paris, 1976.
- REY, Jean Jacques, Institutions Economiques Internationales, Université Libre de Bruxelles, 1988.
- RIFKIN, Jeremy, The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream, tradução francesa, Fayard, Paris, 2005.
- RODRIK, Dani, How far will economic integration go?, Journal of Economic Perspectives, 14 (1), 2000.
- ROSENAU, James, and CZEMPIEL, Ernst-Otto, Governance without Government: Order and Changes in World Politics, Cambridge University Press, 1992.
- RUGGIE, John, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, *in* Multilateralism Matters, Columbia University Press, New York, 1993.
- RUPNIK, Jacques, L'Autre Europe, Editions Odile Jacob, Paris, 1990.
- SALMON, Jean, Droit des Gens, Tome I, Université Libre de Bruxelles, 1991/92.
- SAMUELSON, Paul, Adeus ao capitalismo de Friedman e Hayek, El País, 26/10/2008.
- SCHIMMELFENNIG, Frank and SCHOLTZ, Hanno, EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange, European Union Politics, 9; 187, 2008.
- SCHMITTER, Philippe, Democracy in Europe and Europe's Democratization, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2003.
- SCHULTZ, Michael, SÖDERBAUM, Fredrik, and ÖJENDAL, Joakim, Regionalization in a Globalizing World, Zed Books, London, 2001.
- SEN, Amartya, Capitalism beyond the crisis, The New York Review of Books, vol. 56, nº 5, 25/3/2009.
- SLOTERDIJK, Peter, Si l'Europe s'Eveille, Fayard, Paris, 2003, tradução de Falls Europa erwacht, Frankfurt am Main, 1994.
- SMITH, Karen, European Union Foreign Policy in a Changing World, Polity Press, London, 2004.
- SORENSEN, Georg, Structural Realism and the Neglect of Changes in Statehood, International Relations, 23; 223, 2009.

- SOROS, George, O novo paradigma para os mercados financeiros, a crise do crédito em 2008 e as suas implicações, Almedina, Coimbra, 2008.
- STEEL, Ronald, Theodore Roosevelt, Empire Builder, The New York Times, 25/4/2010.
- STIGLITZ, Joseph, O regresso triunfante de John Maynard Keynes, El País, 11/1/2009.
- STIGLITZ, Joseph, One Small Step Forward, The Guardian, 28/6/2009.
- STRANGE, Susan, The Retreat of the State, Cambridge University Press, 1996.
- STRUYE DE SWIELANDE, Tanguy, La politique étrangère de l'administration Bush-analyse de la prise de décision, P.I.E. PETER LANG, Bruxelles, 2007.
- TEIXEIRA FERNANDES, José Pedro, Teorias das Relações Internacionais, Almedina, Coimbra, 2004.
- TELÒ, Mario, European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance, Ashgate, London, 2001.
- TELÒ, Mario, L'Europa potenza civile, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- TELÒ, Mario, Europe: a Civilian Power? Palgrave-MacMillan, London, 2006.
- TELÒ, Mario, Cours de Sociologie des Relations Internationales, Université Libre de Bruxelles, 2005/06.
- TELÒ, Mario, Relations Internationales, Une perspective européenne, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008.
- TELÒ, Mario, The European Union and Global Governance, Routledge, London, 2009.
- TERCINET, Josiane, Relations Internationales, I - La scène internationale contemporaine, II - Les principaux acteurs et leur encadrement juridique, Presses Universitaires de Grenoble, 2006.
- THAROOR, Shashi, Why America Still Needs the United Nations, Foreign Affairs, Setember/October 2003.
- THE NATIONAL SECURITY STRATEGIE OF THE UNITED STATES OF AMERICA, September 2002, Le Monde, 24/9/2002.
- THOMPSON, Kenneth, Toward a Theory of International Politics, American Political Science Review, 1955.
- TODD, Emmanuel, La Chute Finale, Robert Laffont, Paris, 1976.

- TRAVERSO, Enzo, *A Feu et à Sang, de la guerre civile européenne 1914-1945*, Editions Stock, Paris, 2007.
- TRENT, John, *Modernizing the United Nations System, Civil Society role in moving from International Relations to Global Governance*, Barbara Budrich Publishers, Leverkusen, 2007.
- TUMULTY, Karen, *American Exceptionalism: an old idea and a new political battle*, Washington Post, 29/11/2010.
- VAÏSSE, Maurice, *Une invention du xix siècle*, in *Le multilatéralisme*, sous la direction de Bertrand Badie et Guillaume Devin, La Découverte, Paris, 2007.
- WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, New York, 1979.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *The Modern World-System*, Academic Press, New York, 1974, 1980, 1989.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *The Decline of American Power*, The New Press, New York, 2003.
- WEBER, Steve, *Shaping the PostWar Balance of Power: Multilateralism in NATO*, in *Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York, 1993.
- WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999.
- WENDT, Alexander, *Why a World State is Inevitable*, *European Journal of International Relations*, 9; 491, 2003.
- WHITMAN, Richard, *Muscles from Brussels: the demise of civilian power Europe?*, in *The European Union's Roles in International Politics*, edited by Ole Elgström and Michael Smith, Routledge, London, 2006.
- WINKLER, Heinrich August, *Histoire de l'Allemagne, XIX –XX siècle, Le long chemin vers l'Occident*, Munique, 2000, traduction française, Fayard, Paris, 2005.
- WILHELM, Frank, *Victor Hugo et l'idée des Etats-Unis d'Europe*, Association des amis de la maison de Victor Hugo à Vianden, Luxemburg, 2008.
- ZAKARIA, Fareed, *The Future of American Power*, *Foreign Affairs*, May/June 2008.
- ZIELONKA, Jan, *Europe Unbound, Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Routledge, London, 2002.
- ZIELONKA, Jan, *Europe as Empire, The nature of the enlarged European Union*, Oxford University Press, 2006.

Anexo 2

Entrevista com Mario Telò

A Europa escolheu a ideia de potência civil

Por Teresa de Sousa
11.09.2002

Especialista em questões europeias, professor da Universidade Livre de Bruxelas, onde dirige o Instituto de Estudos Europeus, Mario Telò considera que as diferenças entre a Europa e os EUA são estruturais e correspondem a concepções distintas da ideia de poder e de potência.

Ao escolher a moeda única, a União Europeia abdicou da possibilidade de ser uma potência militar. Pode ser uma potência civil com um enorme papel a desempenhar no mundo, como explica Mario Telò na sua obra mais recente "EU and the New Regionalism". Se seguir os Estados Unidos numa guerra contra o Iraque, a UE pagará um preço muito alto.

PÚBLICO - Há um ano, nós, europeus, sentimo-nos todos mais americanos. Hoje, as divergências entre os dois lados do Atlântico parecem maiores do que nunca. Como é possível?
Mario Telò - As divergências sobre a visão da luta contra o terrorismo e das relações com o mundo árabe vieram somar-se às divergências da agenda civil. Não creio que se deva dramatizar a guerra do aço: é um diferendo grave mas gerido no quadro de uma organização multilateral comum, a OMC. É muito mais grave quando os EUA recusam os acordos multilaterais (como o Protocolo de Quioto ou o CPI), enfraquecem as conferências internacionais com a sua lista de "niet" aos compromissos quantificados e verificáveis (cimeira de Joanesburgo) e, por vezes, boicotam a abordagem multilateral que eles próprios exportaram para a Europa em 1944-45, com as instituições de Bretton Woods. É mais grave quando as organizações multilaterais construídas por iniciativa dos EUA, como a ONU ou a NATO, são marginalizadas na luta contra o terrorismo e contra os países que desafiam a ordem pacífica internacional. Mas a novidade maior é que, mesmo quando constroem coligações internacionais, como para a guerra no Afeganistão, os EUA recusam os compromissos institucionalizados no seio das organizações multilaterais (ao contrário do que se passou no Kosovo), optando por "coligações à la carte", formas de "aliança" fortemente hierarquizadas onde eles decidem tudo e não aceitam qualquer limitação por parte dos "aliados".

P: - Esta nova realidade é apenas da responsabilidade da América e da nova política externa de Bush, ou há também uma responsabilidade europeia?

R: - A responsabilidade europeia não é, com certeza, aquela de que a acusa a direita republicana americana: a cobardia e o parasitismo. Para os EUA, nós deveríamos aumentar a nossa contribuição financeira e militar no quadro da sua própria estratégia. A responsabilidade europeia está em não ter ainda traduzido com suficiente clareza a sua actuação concreta numa estratégia coerente e clara sobre a governança global. Porque actos concretos há muitos. Por exemplo, a conferencia de Marraquexe e a decisão de continuar com Quioto mesmo sem os EUA; a resistência da Comissão e do Conselho da União Europeia às pressões americanas para enfraquecer o TPI; os esforços diplomáticos que permitiram o sucesso de Doha da OMC e a defesa dos nossos direitos na guerra do aço, etc.. Mas é verdade que a UE dá, por vezes, a impressão de divisão e de fraqueza, de incoerência na defesa desta abordagem que é a única que corresponde não apenas aos valores europeus mas aos interesses estratégicos dos Quinze. A Convenção deveria reforçar os instrumentos políticos comuns que permitam mais capacidade de "actorship" internacional da UE.

P: - Da sua resposta, deduz-se que considera o diferendo entre os dois lados do Atlântico como de natureza estrutural e não apenas conjuntural.

R: - Sim, este fosso é estrutural: corresponde a duas visões do mundo do pós-guerra fria, a duas interpretações distintas das três urgências internacionais - a paz, a pobreza e o ambiente. Pode ir ainda mais fundo, como sublinhou a conselheira especial do Presidente americano, Condoleezza Rice, ao invocar o "conflito de valores" na questão da pena de morte. Outros, nos EUA, acrescentam, por exemplo, o "welfare state" para sublinhar essas diferenças. Ao nível das relações internacionais, o ponto-chave foi apresentado pelo grande teórico das Relações Internacionais R. Keohane em Março (e recuperado por Francis Fukuyama e Robert Kagan em artigos na imprensa que fizeram muito barulho mas que são apenas cópias): enquanto os EUA defendem uma ideia clássica e unilateral de poder, ligada à ideia maquiavélica das simples relações de força, a UE, não apenas pelo seu discurso mas pela sua prática, desenvolveu uma maneira inovadora de praticar o poder civil através do multilateralismo que representa já uma limitação à soberania dos Estados. É esse o modelo que exportamos para o mundo, assente no método multilateral que nos permitiu realizar a paz entre antigos inimigos, estabilizar a democracia e construir a prosperidade. Alguns intelectuais europeus, sobretudo ingleses, angustiam-se perante a emergência de uma identidade política europeia que não coincida com a subordinação tradicional aos

EUA. Mas a diversidade é um facto e não deve ser confundida com o anti-americanismo apriorístico de pequenas minorias, que significa falar de outra coisa.

P: - Há uma identidade política europeia?

R: - Apesar das divergências políticas, há um consenso na Europa. Escolhemos a ideia de potência civil e nenhum homem político, nenhum partido de direita na Europa se propôs até agora aumentar de forma significativa os orçamentos militares. O Tratado de Maastricht e a escolha da moeda única, exigindo a redução dos défices, marcou o destino das ambições militaristas. Para ser provocador, direi que escolher a UEM implica acabar com a ideia de potência militar. Por isso, a PESC apenas pode ser um prolongamento da acção civil multilateral, ou seja, comércio, cooperação para o desenvolvimento e humanitária, acção diplomática de diálogo, política de imigração, apoio às conferências e organizações multilaterais, exportação do regionalismo.

P: - Esta divergência estratégica pode e deve ser superada?

R: - Esta diversidade transatlântica deve ser explicitada e transformar-se no património consciente das opiniões públicas. Esta nova identidade da UE como potência da paz e do diálogo deverá incorporar melhor as diferentes tradições culturais nacionais do universalismo civil europeu. É esse universalismo, misto do cristianismo, da tradição laica e racionalista, que nos impede de aceitar a linguagem das "cruzadas" e do "eixo do mal"; é a reflexão sobre os crimes da nossa História que nos leva a recusar a linguagem amigo-inimigo e a preferir o diálogo e o compromisso.

Fizemos a experiência, feliz, da complementaridade entre as agendas americana e europeia durante a primeira guerra contra o Iraque e no Kosovo. O que há de novo com a nova administração americana é que esta complementaridade está em crise. A Europa deve ajudar a América a ultrapassar a actual deriva mas não conseguirá fazê-lo com o seguidismo berlusconiano ou com o espírito de cruzada de Tony Blair contra o Iraque.

P: - Mas, provavelmente, a Europa seguirá os EUA contra o Iraque.

R: - Os europeus estão a fazer todo o possível para evitar a opção militar. Foram úteis as declarações do chanceler [alemão] Schroeder e do Presidente [francês] Chirac sobre a nossa opção pela segurança colectiva e pelo multilateralismo, o que implica o recurso à ONU e a recusa dos actos unilaterais contra os regimes perigosos como o Iraque ou a Coreia do Norte. Ou conseguimos criar um consenso suficientemente largo e eficaz contra Saddam que tornará a opção militar inútil; ou os EUA combaterão uma guerra que vai desestabilizar toda região e o mundo árabe, enfraquecer os palestinianos em benefício dos falcões de Israel e dividir profundamente a Europa. Seria ainda pior do que durante a guerra do Afeganistão.

Jornal Público

Anexo 3

A contribuição de Claude Lévi-Strauss para as Relações Internacionais na era da globalização

Em 2005, comemoraram-se os centenários do nascimento de vários importantes protagonistas da cultura europeia e mundial, como Jean-Paul Sartre, Raymond Aron e Emmanuel Mounier. Mas houve ainda uma outra efeméride a registar, a dos 50 anos da publicação de “Tristes Tropiques” por Claude Lévi-Strauss, de extrema importância para o Brasil, a América Latina e o mundo, pelas inovações que trouxe no campo da antropologia cultural e pelas conclusões a que chegou, desenvolvidas também noutras publicações posteriores.

Nascido na Bélgica em 1908, três anos depois dos autores acima citados, filho de judeus franceses, Lévi-Strauss cedo partiu para França a fim de seguir os estudos secundários e universitários, país onde reside ainda actualmente, com 98 anos.

Em 1935, seguiu para o Brasil, contratado como professor de sociologia da Universidade de S. Paulo.

Aí, começa uma carreira de etnólogo, confessa mais tarde, quase por acaso, uma vez que a decisão de ir para o Brasil foi tomada num domingo do Outono de 1934. A pessoa que o convidou sabia do seu interesse pela etnologia, informando-o de que os subúrbios de S. Paulo, nessa época habitados por milhares de índios, lhe permitiriam consagrar os seus fins-de-semana àquela disciplina.

Em seguida, começa a fazer expedições no Brasil profundo, primeiro no Mato Grosso e depois em plena Amazônia. Contacta numerosas e diferenciadas tribos de índios brasileiros e mais tarde norte-americanos, embora em menor número. De 1941 a 45, durante o governo de Vichy, com a França ocupada pelas tropas nazis, vive em Nova Iorque.

O seu trabalho vai consistir na tentativa de reconstituição do sistema económico e social dos índios, dos seus costumes, crenças e modos de vida.

"Tristes Tropiques"

Em 1955, há precisamente 51 anos, publica a sua obra mais marcante, "Tristes Tropiques", que granjeou um grande êxito mesmo junto do grande público. Antes, tinha já publicado "Les structures élémentaires de la parenté", que juntamente com "La pensée sauvage", "Mythologiques" e "La voie des masques" são as suas obras mais importantes no domínio da etnologia.

Em 1958, publica "Anthropologie structurale" que abre caminho a uma nova corrente de pensamento, de que Lévi-Strauss será o principal teorizador. A esse propósito, afirmou que o estruturalismo não pretende passar uma mensagem, nem tornar-se numa nova filosofia, mas apenas desenvolver um método de análise dos fenómenos humanos o mais próximo possível do conhecimento científico.

O método estruturalista tornou-se numa moda, substituindo o existencialismo de Sartre nos anos 60 e 70, sendo utilizado na análise histórica, sociológica, filosófica, psicanalítica e linguística, nas quais despontaram nomes como Lacan e Barthes. Em seguida, Foucault, Deleuze e Derrida, este último desaparecido recentemente, seriam os grandes críticos do estruturalismo.

Mas o que interessa agora notar, neste começo do século XXI, em que uma nova forma de estar no mundo e de interacção entre as nações, a nível global,

se começa a delinear, é a importantíssima contribuição de Lévi-Strauss no estudo das chamadas civilizações primitivas e nas conclusões a que chegou.

Importância para o mundo actual

A verdadeira contribuição das culturas, segundo o investigador, não consistirá no inventário das inovações que cada uma trouxe, mas na diferença que estabelece com as outras. Cada membro de uma determinada cultura deverá sentir-se grato pelas suas próprias especificidades. Não existe uma civilização mundial no sentido rigoroso do termo. Mas um conjunto de culturas que coexistem, o mais diversas que se possa imaginar, preservando a sua originalidade. Nenhuma poderá invocar os seus próprios valores para julgar as outras e considerar-se superior a elas.

Ora, isto contradiz frontalmente a tendência de hegemonia de uma cultura num determinado espaço e tempo, seja no ocidente ou no oriente. Foi o que aconteceu com a tentativa de imposição dos valores ocidentais, incluindo os religiosos, desde os tempos do colonialismo. Foi o que aconteceu com o Islão na sua fase inicial de expansão para o ocidente e o oriente, embora com características diferentes. É o que continua a acontecer, actualmente, com a situação hegemónica, imposta pelo poderio militar, da única superpotência existente depois do fim da guerra-fria.

Mas, mais do que isso, Lévi-Strauss criticou também o aparecimento duma corrente humanista, a partir da descoberta da América, que colocou o “homem” no centro do mundo, contribuindo para a destruição de muitas culturas diferentes da ocidental e mesmo para a sua auto-destruição, secundarizando a natureza animal e vegetal envolvente. E, assim, tornou-se num dos precursores do movimento ecologista. “Le monde a commencé sans l’homme et il s’achevèra sans lui”, afirmou.

Strauss criou a expressão “illusion archaïque” para designar a atitude daqueles que ao aproximarem-se dos chamados povos primitivos encontraram sistemas culturais, como a magia, por exemplo, que lhes pareceram demasiado simplistas. Ora, concluiu, a magia para esses povos funciona como uma ciência, é um sistema de conhecimentos extremamente elaborado, embora muito diferente do ocidental. Em lugar de opor os dois sistemas, deve-se metê-los em paralelo, não esquecendo, é verdade, que a ciência funciona melhor que a magia, mas que esta também responde bem por vezes.

No campo da explicação dos fenómenos do universo, o antropólogo chamou “pensamento mítico” ao conjunto de conhecimentos que aqueles povos recolheram na observação directa da natureza, que lhes permite compreender o mundo em que vivem. Strauss descobriu que os mesmos mecanismos de actividade mental são utilizados nessas sociedades, como naquelas que utilizam a ciência moderna, o que não faz senão aproximar todos os humanos. Foi nos diversos tomos de “Mythologiques” que tentou dar a compreender esses mecanismos de funcionamento do espírito, assim como as leis da actividade mental dos humanos. Ao debruçar-se sobre a vida dos povos primitivos, procurou e conseguiu conhecer melhor a origem e formação do homem actual, incluindo ele próprio. E em outra obra posterior a “Tristes Tropiques”, intitulada “Regarder, Écouter, Lire”, escreveu: “Vistas à escala milenária, as paixões humanas confundem-se. O tempo não acrescenta nem retira nada aos amores

e aos ódios experimentados pelos homens, aos seus compromissos, às suas lutas e às suas esperanças: ontem e hoje são sempre os mesmos. Suprimir ao acaso vinte séculos de história não afectaria de modo sensível o nosso conhecimento da natureza humana”.

José Pereira da Costa

Universidade Nova de Lisboa

Conferência pronunciada no X Congresso Solar, organizado pela Universidade
Autónoma de México e o Instituto de Relações Internacionais Raul Roa,
Havana, Novembro de 2006